UPPSALA STUDIES IN ECONOMIC HISTORY 23

Kurt Wickman

Makro-ekonomisk planering
– orsaker och utveckling

1980

ACTA UNIVERSITATIS UPSALIENSIS

ACTA UNIVERSITATIS UPSALIENSIS
Uppsala Studies in Economic History 23
Distributor: Almqvist & Wiksell International, Stockholm

Makro-ekonomisk planering
– orsaker och utveckling

Akademisk avhandling som för avläggande av filosofie doktorsexamen vid Uppsala universitets samhällsvetenskapliga fakultet kommer att offentligt försvaras på Universitetshuset, fredagen den 19 december 1980 kl. 10 f.m.

av
Kurt Wickman
fil. mag. av Norrlands nation

Abstract
This dissertation presents a model for the explanation of the origin and development of macro-economic planning. The main thrust of the explanation is toward the structural changes which occurred in the socio-economic system during the twentieth century. In the first place, the growth of a *big corporate sector* has restricted the operational area of the market mechanism. The pricing mechanism's signals are distorted concomitantly with the growth in importance of the big corporate sector. The central socio-economic problem which arises is that investment tends to be too low in relation to particular socio-economic goals (full-employment, growth, a balanced foreign trade, etc.) due to the risk-avoidance behaviour of big corporations. It becomes necessary for the planning system to intervene in order to influence the big corporate sector's planned level of investment, and hence, avert the long run tendency towards stagnation.

In the second place the *growth in the public sector* is identified as an explanatory factor. It is assumed to grow partly in response to the needs of the private sector, and partly as a reflection of *social developments*. Various types of *crisis phenomena* generate the strongest signals from the private sector to the public sector, indicating a need to expand the planning system. The social development is a secular process which successively crystalizes demands which are incorporated into the planning system as goals: full-employment, more equitable income distribution, etc.

Kurt Wickman, Ekonomisk-historiska institutionen, Box 513, 751 20 Uppsala

Uppsala 1980 173 pp.
ISBN 91-554-1101-0

ACTA UNIVERSITATIS UPSALIENSIS
Uppsala Studies in Economic History, 23

Kurt Wickman

Makro-ekonomisk planering
— orsaker och utveckling

With a summary in English

Uppsala 1980

Distributor:
Almqvist & Wiksell International
Stockholm

Doktorsavhandling framlagd vid Uppsala universitet 1980.

Abstract

This dissertation presents a model for the explanation of the origin and development of macro-economic planning. The main thrust of the explanation is toward the structural changes which occurred in the socio-economic system during the twentieth century. In the first place, the growth of a *big corporate sector* has restricted the operational area of the market mechanism. The pricing mechanism's signals are distorted concomitantly with the growth in importance of the big corporate sector. The central socio-economic problem which arises is that investment tends to be too low in relation to particular socio-economic goals (full-employment, growth, a balanced foreign trade, etc.) due to the risk-avoidance behaviour of big corporations. It becomes necessary for the planning system to intervene in order to influence the big corporate sector's planned level of investment, and hence, avert the long run tendency towards stagnation.

In the second place the *growth in the public sector* is identified as an explanatory factor. It is assumed to grow partly in response to the needs of the private sector, and partly as a reflection of *social developments*. Various types of *crisis phenomena* generate the strongest signals from the private sector to the public sector, indicating a need to expand the planning system. The social development is a secular process which successively crystalizes demands which are incorporated into the planning system as goals: full-employment, more equitable income distribution, etc.

ISBN 91–554–1101–0
ISSN 0346–6493

© Kurt Wickman 1980

Printed in Sweden by
Textgruppen i Uppsala AB, 1980

Till Viveka samt Josef, Marja, Anna och Karolina

Innehållsförteckning

Förord 9

Kapitel 1:
Utgångspunkter och avgränsningar 11
Noter till kapitel 1 31

Kapitel 2:
Storföretagssektorn och dess relation till den makro-ekonomiska planeringen 33
Noter till kapitel 2 59

Kapitel 3:
Det svenska planeringssystemet 63
I. Utvecklingen till 1945 65
II. Planeringen under efterkrigstiden 81
Noter till kapitel 3 111

Kapitel 4:
Planering i andra länder 117
Noter till kapitel 4 138

Kapitel 5:
En övergripande diskussion 142
Noter till kapitel 5 161

Summary 163

Käll- och litteraturförteckning 165

Förord

Denna avhandling har utarbetats inom forskningsprojektet "Den offentliga sektorns expansion under 1900-talet". Projektets övriga medlemmar har varit Anders Forsman, Bo Gustafsson, Enrique Rodriguez och Lennart Waara. Dessa vänner har genom sin kunskap och sitt intresse erbjudit en stimulerande miljö att arbeta i. Bo Gustafsson har dessutom fungerat som min handledare. Lektor Yngve Andersson vid nationalekonomiska institutionen, Uppsala, har på ett sent stadium läst avhandlingen och lämnat värdefulla synpunkter.

Karin Berg har tålmodigt och föredömligt hjälpt mig med att renskriva manuskriptet.

Projektet har finansierats av Riksbankens Jubileumsfond.

Uppsala, september 1980
Kurt Wickman

Kapitel 1

Utgångspunkter och avgränsningar

1

Samhällsplanering har i våra dagar blivit en av den offentliga sektorns viktigaste funktioner. Tidigast uppträdde ekonomisk planering som ett permanent medel i fredstid i Sovjetunionen från slutet av 1920-talet. I västliga marknadsekonomier började en form av blygsam planering introduceras på 1930-talet som ett medel för att komma till rätta med den dåvarande mycket djupgående depressionen. Successivt skedde sedan under efterkrigsperioden en långsam expansion för makro-ekonomisk planering i marknadsekonomierna.

Vilka krafter är det nu som har gestaltat denna utveckling? Finns det några allmänna drag i den samhällsekonomiska utvecklingen som kan utpekas som förklaring?

Denna avhandling syftar till att diskutera frågan om *orsakerna* till den makroekonomiska planeringens framväxt i den moderna ekonomin. Det är en vidlyftig uppgift och därför är det inte heller rimligt att förvänta sig att det kan bli mer än ett bidrag till en pågående vetenskaplig diskussion om planeringens roll i marknadsekonomin.

Mera precist ställer avhandlingen frågan: Vilka centrala orsaker kan identifieras bakom framväxten av den makro-ekonomiska planering som i dag tillämpas i marknadsekonomierna, särskilt med avseende på Sverige?

Det är nu inte meningsfullt att söka enkla orsak-verkan-relationer i så komplicerade processer som ett samhälle, där återkopplingar, "feed-back"-mekanismer o.s.v. gör att vad som är orsak ur en synvinkel, ur en annan synvinkel framstår som en verkan. Planeringsprocessen kan tjäna som exempel. Om vi antar, att planeringen har vuxit fram som en följd av förändringar i produktionsprocessen, är det sannolikt, att planeringen själv börjar återverka på produktionens fortsatta utveckling. Samtidigt fortsätter denna utveckling att generera problem som det är en uppgift för planeringen att behandla. Den enkla orsaksrelation som vi då antog hade framkallat planeringen, upplöses och förvandlas till en komplicerad relation. I hur stor omfattning är det planeringens egen inverkan på produktionen som nu fortsätter att skapa de problem som planeringen skall lösa, och i hur stor omfattning finns det genuina problem i produktionsprocessens egen utveckling som orsakar en expansion av planeringsåtgärderna?

På den typen av frågor finns det inga entydiga svar. En begreppslig diskussion måste klargöra vilken innebörd som skall läggas in i det använda orsaksbegreppet.

För att man ska kunna tala om att samhällsplanering förekommer måste tre förhållanden vara förhanden. För det första måste det finnas en särskild planeringsinstitution, som har någon tydlig form av statlig auktorisation. För det andra måste denna institution regelbundet lägga fram någon prognos eller plan över väntade framtida offentliga och privata samhällsekonomiskt viktiga åtgärder: i denna översikt bör en bedömning av investeringarna ingå. För det tredje måste det finnas institutionaliserade kanaler för informationsutbyte mellan statliga planerare och privata investerare. I ett sådant informationsutbyte föreligger möjligheter att påverka investeringsplanernas nivå och utveckling.

I denna avhandling står planeringens funktion i systemteoretisk mening i centrum för intresset. *Vi definierar den makro-ekonomiska planeringen som de av staten vidtagna aktiva ekonomisk-politiska åtgärder på medelfristig till lång sikt som syftar till att reproducera och expandera det ekonomiska systemet under krav på stabilitet. Till följd av sin långsiktighet kommer de strukturpåverkande inslagen i den ekonomiska politiken att hanteras av planeringen. Detta blir då en av den ekonomiska planeringens centrala angelägenheter.*

De definierade elementen är här, att planering uppfattas som en *reproduktion* och *expansion* med avseende på ekonomin som *ett system*. Stabilitetsvillkoret medför, att reproduktionsaspekten blir framträdande i krissituationer.

Historiskt har krisproblematiken tjänat som ett slags vägröjare för den makroekonomiska planeringens framväxt. Av detta skäl har planeringen ibland likställts med krisreglering. Med vår definition av planering blir ett sådant synsätt otillräckligt, eftersom vi tillfogar uppgiften att expandera systemet under krav på balans. Planeringens roll att reglera tillväxten så att starka spänningar undviks var ett ledande tema i planeringslitteraturen under 1960-talet, där planering ofta jämställdes med styrning av den ekonomiska tillväxten och dess effekter.

Det *system* som intresserar oss i denna avhandling är marknadsekonomin och dess relation till planeringen. Funktionen för planering är att *identifiera, beskriva* och *motverka* störningar för att garantera systemets grundläggande kännetecken eller samband. Genombrottet för den explicita makro-ekonomiska planeringen kom i samband med det första världskriget, d.v.s. vid en tidpunkt då de yttre störningarna anhopades. Genombrottet för planering som ett fredstida och permanent fenomen kom i Sverige på 1930-talet, d.v.s. då interna motsättningar inom systemet ackumulerades. Målet för planeringen vid dessa tidpunkter var att dämpa motsättningarna och ge utrymme för en fortsatt krisfri utveckling.

En vidare bestämning av planeringen ligger i *relationen* mellan ekonomiskt system och planeringssystem. En tudelning bör göras mellan *imperativ* och *indikativ* planering. Imperativ planering innebär att det slutgiltiga ansvaret för besluten ligger hos någon central planeringsmyndighet. De enskilda företagen fungerar i huvudsak som informationslämnare till den centrala enheten för att ge beslutsunderlag *och* som exekutörer av de centrala besluten. För tolkningar av pris- och

kvantitetsdirektiv finns en regelsamling som företagen följer. Till den imperativa planeringen i angiven mening brukar räknas de centralplanerade ekonomierna i Östeuropa och Asien (samt Kuba). Särskilt idealtypisk antas ofta det sovjetiska systemet 1928—1955 ha varit.

Den *indikativa planeringen* opererar i ett ekonomiskt system som innehåller både marknadsmässigt och planmässigt styrda element. Det är ett system där en övervägande del av besluten av decentraliserade och de privata företagens beteende ytterst styrs av prismekanismen. Planeringen binder sig för explicita planmål som den söker förmå företagen att anpassa sig till. Det gör den dels genom att inhämta och publicera information, dels genom att med främst *indirekta* medel påverka prissystemet så, att företagens prioriteringar skall harmoniseras med de angivna planmålen. Till denna typ brukar de västeuropeiska nationella planeringssystemen hänföras.

Den centrala skillnaden ligger således i planeringssystemens olika besluts- och informationsstruktur. Under imperativ planering koncentreras informationen till centrum, där också bindande beslut fattas. Under indikativ planering fattas besluten utanför centrum, men informationen samlas upp av centrum och görs i bearbetad form tillgänglig för alla beslutsfattare. Medan således relationen mellan det ekonomiska systemet och planeringssystemet är relativt entydigt i det imperativa fallet, så är samma relation mer komplex i det indikativa.

Tidsperspektivet "medelsfristiga till långfristiga" åtgärder gör att definitionen utesluter den mycket kortsiktiga s.k. stabiliseringspolitiken, som framför allt har till uppgift att korrigera störningar på några månaders och upp till ett års sikt. I stället lägger definitionen tonvikten vid den strukturellt påverkande ekonomiska politiken, som riktar in sig på att påverka företeelser som av icke tillfälliga orsaker tenderar att ge upphov till störningar i systemet. Inom definitionen hamnar då självfallet den ekonomiska politiken som explicit arbetar med ett medelfristigt perspektiv, t.ex. de svenska s.k. långtidsutredningarna. Men även den kortsiktiga ekonomiska politikens långtidsaspekter, framför allt investeringspolitiken och arbetsmarknadspolitiken, skall inbegripas i denna definition av planeringssystemet. Valet av investerings- och arbetsmarknadspolitik har primärt skett utifrån den svenska erfarenheten, där dessa båda områden har blivit ett slags "nav" för den samlade politiken och där man även har institutionaliserat den samhälleliga styrningen. Teoretiskt är det också naturligt att kapital- och arbetskraftsplanering blir planeringssystemets centrum.

Bestämningen *aktiv* politik skall skilja den moderna planeringen från dess föregångare, där staten visserligen planerade i någon mening, men där planeringen dels var begränsad, dels användes enbart som en passiv anpassning till en spontan utveckling. Som illustration kan väljas de krav som guldmyntfoten ställde på en planering av penningpolitiken mellan 1924—1931. Uppgiften var att hålla sedelreserven på en viss angiven nivå, varvid sedelreserven var skillnaden mellan guldkassan och den utelöpande sedelmängden. Om sedelomloppet ökade utan att guldkassan ökade på motsvarande sätt, vidtog Riksbanken åtstramningsåtgärder

i form av diskontohöjning och omvänt. Erik Lundberg har karaktäriserat denna politik, som innebar ett minimum av aktivt ingripande:

"Med denna enkla automatik uppstod inga krav på allmänna samhällsekonomiska överväganden av modern typ. Ambitionsgraden var enligt min terminologi mycket låg."[1]

För att vidga diskussionen om orsakerna till planeringens framväxt är det nödvändigt att också behandla *planeringen som process* och planeringens åsyftade *direkta effekter.*

Planeringen som process eller procedur kan uppdelas i tre huvudsakliga moment: 1) att fastställa samhällsekonomiska *mål.* En del författare har sett själva det faktum att samhällsekonomiska mål har formulerats som en grundläggande orsak till planeringens framväxt. Tankegången är, att de socialdemokratiska partiernas framträngande till regeringsmakten och deras försök att omformulera sin ideologiska grundsyn till praktisk politik har gjort planeringen nödvändig; 2) att generera *prognoser.* I planeringens kvantitativa aspekter förväntas prognoserna spela en central roll. Själva utgångspunkten för en planeringsprocess är en prognosformulering för den relevanta tidsperioden. Tekniskt sker denna formulering under antagandet "oförändrad ekonomisk politik". Det ger möjlighet att jämföra de politiska *målvärden* man har för perioden med prognosvärdena. Om det finns skillnader, antyder detta att några ekonomisk-politiska medel skall prövas för att minska skillnaden till noll. Ett problem är, att ekonomiska flerårsprognoser ofta är av dålig kvalitet. I planeringsavseende beror prognosformuleringen av å ena sidan den ekonomiska teori- och metodutvecklingsnivå som har nåtts och å den andra av kvaliteten på det underlag planeringen har till sitt förfogande. Allmänt talat förbättras underlaget om det statistiska nationalräkenskapssystemet byggs ut och/eller det enkät-material som alla planeringssystem arbetar med kan göras alltmer representativt; 3) att insätta sådana *medel* och i sådan omfattning att de uppställda målen kan nås. Vilka medel som kan väljas i varje given situation är i stor utsträckning beroende av landets ekonomisk-politiska traditioner och den politiska situationen. Om ett land har en lång tradition av statlig reglering, är det sannolikt, att de medel som kan användas är tämligen omfattande. Det historiskt givna "utrymmet" för en aktiv inverkan på det ekonomiska systemet via någon form av planering är då större. Andrew Shonfield ser t.ex. de olika ekonomisk-politiska traditionerna i Frankrike och England som en orsak till den snabba och definitiva framväxten för ett planeringssystem i Frankrike efter andra världskriget och den långsamma och tveksamma utvecklingen av det engelska planeringssystemet.[2] Medlens effektivitet är uppenbarligen avhängigt av ekonomins institutionella utseende. Om den offentliga sektorn är stor, blir sektorns effekter på den samlade ekonomin större. Om storföretagssektorn är stor, så medför det ett större behov av övergripande planering än om ekonomin består av små företag. Med en utgångspunkt i allt bättre prognosformuleringar och ökad kännedom om olika ekonomisk-politiska medels verkningar, har några författare menat, att det är denna teoretisk/tekniska utveckling som förklarar planeringens framväxt.

De direkta effekter som makro-planeringen antas ha är att den för det första förmedlar sådan *information* till de ekonomiska enheterna som dessa inte kan förvärva på annat sätt. Denna information gäller dels den offentliga sektorns förväntade beteende, dels uppläggningen av den ekonomiska politiken och dels det ekonomiska systemets ungefärliga utvecklingstempo och utvecklingsriktning. I det gynnsamma fallet etableras realistiska och homogena förväntningar inom det ekonomiska systemet. För det andra dämpar den *motsättningar* och blir "consensus"-byggande i t.ex. förhandlingssituationer: planeringen definierar som utomstående part t.ex. det sannolika "utrymme" som finns i löneförhandlingar, vilket kan tjäna att närma olika bedömningar till varandra. För det tredje har planeringen en *styrande och reglerande* aspekt. Det innebär, att planeringen intervenerar i allokering av resurser där det bedöms att viktiga samhällsekonomiska målsättningar annnars inte kommer att uppfyllas.

Planeringen som process är nödvändig för att framkalla planeringens direkta effekter, vilka i sin tur är ett villkor för att göra planeringens uppgifter operativa. När det gäller uppgiften att diskutera orsakerna till planeringens framväxt är det nödvändigt att inbegripa alla dessa sidor av planeringen för att undvika alltför snäva förklaringsansatser.

3

Orsaksbegreppet har berörts ovan. På en viss nivå stället begreppet inte till mycket stora problem. Man kan t.ex. hävda, att orsaken till en skattehöjning är att riksdagen fattat ett beslut om att höja skatterna. Ett sådant orsaksbegrepp är *mekaniskt* och ansluter till ett enkelt fysikaliskt betraktelsesätt.

Frågan är dock, om detta orsaksbegrepp är särskilt *intressant* i ett samhälleligt sammanhang. Många skulle omedelbart fördjupa problemet genom att peka på orsaker "i andra led": riksdagens sammansättning, behov av ökade offentliga intäkter, minskning av köpkraft el.dyl. skulle utpekas som orsak till den första orsaken – nämligen riksdagsbeslutet. Först på denna nivå får förklaringen ett egentligt intresse. Men ett angivande av orsaker på denna andra nivå är för många förklaringar inte tillräckligt utan kräver orsaker "i tredje led": vad var orsaken till att riksdagens sammansättning var sådan som den var, varför fanns det ett behov av ökade offentliga intäkter o.s.v. Här öppnar sig i det valda exemplet med riksdagens sammansättning flera möjligheter. Ett mycket stort antal sidoställda, alternativa förklaringsansatser är möjliga. Man kan t.ex. hävda, att orsaken till riksdagens sammansättning var det givna valresultatet i kombination med vallagens bestämmelser. Man kan också mena, att riksdagens sammansättning berodde på att de skattehöjningsvänliga partierna lyckats övertyga valmanskåren om behovet att finansiera en fortsatt utbyggnad av den offentliga sektorn. Vid förklaringen av riksdagens sammansättning har man i detta fall hamnat på två icke-uteslutande, men olika ståndpunkter. Det är också möjligt att uppfatta den senare förklaringen

som den förra förklaringens orsak "i fjärde led": vad var orsaken till att valresultatet blev sådant?

Det är möjligt att driva denna diskussion vidare mot allt "djupare" nivåer, vilket medför en allt större generalitet i förklaringen. Valet av nivå kommer att bestämmas *dels* av vad som skall förklaras, dels av kravet på generalitet i förklaringen.

I samhällsvetenskapliga sammanhang är det nödvändigt att kvalificera orsaksförklaringen som en *orsaksförklaring med sannolikhetstal*. Ty orsaksförklaringen utsäger i strikt mekanisk mening att om A implicerar B, så kommer B att uppträda, så snart A är för handen. I samhälleliga samband kompliceras detta. Tag vårt skattehöjningsexempel. Kommer de skattehöjningsvänliga partierna att höja skatten om de därigenom riskerar sin majoritetsställning i riksdagen? Det är inte troligt, om vi antar, att politiker primärt strävar efter maktpositioner eller, annorlunda uttryckt, är röstmaximerare. I själva verket är det möjligt att i det samhälleliga sammanhanget finna ett mycket stort antal rimliga inskränkande instanser till många orsaksförklaringar. En lösning på detta är att arbeta med ceteris paribus-antaganden. Om man inte vill göra det, men ändå invändningsfritt formulera orsakssamband, är det nödvändigt, att omvandla relationen till en betingad eller statistisk sannolikhet. I vårt skattehöjningsexempel skulle vi då säga: Om de skattehöjningsvänliga partierna vinner valet, så är det troligt att skatten höjs, *eller* om A, så sannolikt B.

Detta sannolikhetsresonemang låter sig preciseras kvantitativt i flera fall. Om vi t.ex. undersöker 100 valrörelser, där vi kunnat identifiera att skattehöjningsvänliga partier vunnit regeringsmakten och att skatten höjts under påföljande mandatperiod i 80 fall, så kan vi säga, att sannolikhetstalet är 0,8 eller 80 procent, d.v.s. vi har omformulerat vår implikation till: om de skattehöjningsvänliga partierna vinner regeringsmakten i ett val, så är det 80 procents sannolikhet för att skatten kommer att höjas.

I denna avhandling måste kravet på precisering av orsaksbegreppet ställas betydligt lägre. Orsak skall närmast uppfattas som liktydigt med betingelse eller "disponerande faktor". När vi talar om planeringens orsaker menas faktorer som disponerar det ekonomiska eller politiska systemet att möta en uppkommen problematik genom att öka planeringsintensiteten. Sambandet mellan orsak och verkan blir då inte mekaniskt. Det faktum att systemet blir i högre grad disponerat att planera behöver inte betyda, att det alltid också ökar planeringsintensiteten. Samma grad av disposition — identiska orsaksfaktorer — kan mycket väl förenas med olika grad av reell planeringsintensitet i olika länder — orsakernas verkan blir inte identisk. I det följande skall vi dock betrakta betingelser eller disponerande faktorer som orsaksfaktorer till att marknadsekonomierna introducerat alltmer av samhällsplanering i de ekonomiska systemen. Det innebär att vi söker sådana betingelser eller disponerande faktorer, som i någon mening kan antas ha varit viktigare än andra.

4

Planeringslitteraturen har i huvudsak intresserat sig för planeringen som process eller någon aspekt av denna. Det är t.ex. fallet med Åberg.[3] Åbergs huvudintresse ligger på planeringssystemets tekniska aspekter: frågan om modell- och prognosformuleringen skjuts i förgrunden. Någon diskussion om planeringssystemets tillkomst och vidare verkningar förs därför inte. I den mån orsakskomplexet alls antyds, så sker det i form av hänvisningar till kortsiktiga uppgifter under de första åren efter andra världskriget. Här identifieras behoven av att hålla samman avvecklingen av krigsregleringarna, d.v.s. en rent administrativ orsak, och Marshalorganens krav på att hjälpmottagande länder skulle redovisa den planlagda utvecklingen under de närmaste åren, d.v.s. en närmast utrikespolitisk faktor av mer eller mindre tillfällig karaktär.[4]

Detta slags behandling av problemet är vanlig i ekonomisk litteratur. Forskningsuppgiften ställs ofta som att söka effektivisera planeringsprocessen med avseende på prognosformuleringen eller användningen av ekonomisk-politiska medel. I en del av sådan litteratur diskuteras dock orsakssammanhangen; man menar här, att en allt bättre planeringsteknik har öppnat möjligheterna för en mer omfattande och effektiv planering, en möjlighet som utnyttjats av ansvariga politiker. I ett sammanhang menar t.ex. Tinbergen, att "den vetenskapliga planeringen har i huvudsak sitt ursprung i ekonometrin".[5] En liknande ansats finns hos Ragnar Frisch, om än inga explicita ståndpunkter i orsaksfrågan formuleras. Perspektivet är dock entydigt, att genombrotten för den makro-ekonomiska planeringen har varit och kommer att vara beroende av huruvida ekonometrin tas i anspråk och ger de politiska visionerna konkret prägel.[6]

Problemet med denna förklaringsansats är, att den teoretiska utvecklingen för den faktiska makro-ekonomiska planeringen har varit för långsam för att kunna motivera planeringens snabba utbredning. Annorlunda uttryckt är sambandet i tiden mellan planeringsteori och faktisk planering svag. Det finns ingen allmänt accepterad planeringsteori, vilket bl.a. Karl Jungenfeldt framhävt:

"Kanske bristerna i teorin är de som f.n. är svårast, genom att alla de välformulerade optimalitetskriterier som den ekonomiska teorin kan presentera ur planeringssynpunkt ter sig alltför abstrakta. Vad vi behöver på denna punkt är en specifik planeringsteori som ger dessa kriterier en operativ innebörd och därmed ger våra planerare en möjlighet att åtminstone approximativt uppskatta de vinster som kan göras genom omfördelning av resurserna."[7]

Mot bakgrund av engelsk erfarenhet, där det konstateras, att den ekonomiska politiken, som baserat sig på teorins rekommendationer, haft en direkt destabiliserande effekt, drar Benjamin Ward omedelbart slutsatsen:

"There is some reason to believe that the role of economic theory in the development of applied planning is often greatly exaggerated."[8]

Det är möjligt att det finns en skevhet i den ekonomiska litteraturen av det slaget, att betydelsen av ekonomernas rådgivande roll i den politiska processen

överskattas. R.L. Marris har diskuterat detta vid en jämförelse mellan det holländska och engelska planeringssystemet. Hans slutsats blev, att ekonomer inte spelade någon ledande roll vid den slutliga formuleringen av politiken. Det större inflytande som den holländska Centraal Planbureau hade, ville Marris förklara med "tillfälliga omständigheter", framför allt det faktum att planbyråns ordförande under flera år, Jan Tinbergen, samtidigt hade en stark offentlig ställning.[9]

En mera generell förklaringsansats som också tar sin utgångspunkt i planeringen som process, utgår från målformueringen. Här identifieras framför allt de socialdemokratiska partiernas växande betydelse under 1900-talets lopp som konstitutiva för planeringens framväxt.

Representativ för detta synsätt är Leif Lewin.[10] I en avgränsning mot den ekonomiska liberalismens harmoniföreställningar och en ortodox marxistisk ödestro utarbetade de svenska socialdemokraterna på 1930-talet en planhushållningsteori, med vars hjälp man förverkligade en rad socialistiskt motiverade mål. Lewin ser den ekonomiska krispolitiken som ett led i utarbetandet av en serie förmedlade mål från strävan att förverkliga den enskildes frihetskänsla via en statlig styrning av politiken och den sociala strukturen i form av arbetslöshetspolitik, förstatliganden, branschrationaliseringar o.s.v. till att frihetskänslan förverkligas.[11] Efterhand växte planhushållningen ut från en ursprungligen krisbekämpande uppgift till en total administration av samhället, d.v.s. blev en tillväxt- och effektivitetsplanering. Lewins diskussion av planhushållningsteorins uppbyggnad på ett flertal abstraktionsnivåer kan förenklas till satsen: orsaken till planeringens framväxt låg huvudsakligen i att socialdemokratin började föra en utjämningspolitik.

Problemet med Lewins ståndpunkt framträder när den konfronteras med den internationella utvecklingen. Då är kopplingen mellan socialdemokrati och planering inte entydig och generell. Kidron har eftertryckligt hävdat, att sambandet är tillfälligt:

"När det gäller det förmodade sambandet mellan labour och planering kan inget vara mer vilseledande. Första gången Storbritanniens ekonomi började kärva efter kriget gjordes inga ansträngningar att långsiktsplanera . . . Andra gången, för närvarande, kom försöket till ett systematiskt statsingripande, bildandet av ekonomiministeriet (1964) och publicerandet av den ekonomiska planen (1965) först efter det att de konservativa fått kontrollen över det administrativa maskineriet i finansministeriet (1961 och 1962) och i National Economic Development Council (1962) samt utgivit den första officiella publikationen i frågan, vitboken *Public Expenditure in 1963–64 and 1967–68*. Det blev dessutom ett försök som misslyckades vid första tecken på ekonomiska svårigheter. Statlig planering behöver inte vara en produkt av socialdemokratins vilja att omvandla samhället och ekonomin, vilket framgår av att den franska regeringens försök är det mest framgångsrika och långlivade."[12]

Utöver det franska exemplet kan anföras det holländska, som också är ett exempel på en tidigt uppbyggd och starkt intervenererande planeringsinstitution. Vid sidan av det socialdemokratiska partiet, som har omkring en tredjedel av valmanskåren bakom sig, har hela tiden andra politiska partier deltagit i regeringen och haft ett planeringspositivt program. När socialdemokratin för första gången

ställdes utanför regeringen, så vidgades planeringen från början av 1960-talet.

Lewins ståndpunkt kan placeras in i den välfärdsteoretiska diskussion som förts sedan andra världskriget. En tidig formulering av relationen mellan välfärdsteoretiskt definierade mål och planering gjordes av von Beckerath.[13] Han ser välfärdsstaten som en demokratisk planeringsorganisation med egalitära tendenser. Uppgiften är att åstadkomma det socialt önskvärda som den fria konkurrensen inte förmår: en jämn inkomstfördelning, upprätthållandet av konkurrensen, en stadig nivå för utnyttjandet av resurserna, full sysselsättning och tillväxt.

Von Beckeraths argumentation går utöver Lewins i den meningen, att han diskuterar planeringens systemfunktioner och inte begränsar sig till planeringsprocessen. I sin tur är von Beckeraths argumentation ett exempel på den neoklassiska planeringsuppfattning, som tar sin utgångspunkt i den allmänna välfärdsteorin, vars begrepp skall diskuteras i detta sammanhang, därför att ett teleologiskt orsakssamband finns implicerat: ett tillstånd förändras till ett annat, eftersom ett eller flera subjekt uppställer det senare som ett mål.

Välfärdsteorin utgår från grundantagandet, att varje individ strävar att maximera sin enskilda nytta eller välfärd. Den samhälleliga ekonomiska välfärden blir beroende av de enskilda individernas samlade välfärd. Välfärdsmaximeringen kan uttryckas i ett av Pigou definierat begrepp, nämligen "ideal output". Det säger, att "ideal output" föreligger, när ingen alternativ sammansättning av den samhällsprodukt, som kan uppnås genom en omfördelning av samhällets resurser ställer samhället i en bättre position än förut. "Ideal output" förutsätter en fri konkurrensmarknad. Den statliga planeringens uppgift blir att eliminera de tendenser, som motverkar en "ideal output". För den ekonomiska planeringen är uppgiften att åstadkomma det sociala tillstånd bland flera alternativ, som utmärks av att det kommer närmast "ideal output" eller innebär optimal välfärd. De kriterier som skall gälla för rangordningen av alternativen definieras genom en social välfärdsfunktion. Automatiskt ger förhållandena upphov till ett Pareto-optimum för ekonomin som helhet — d.v.s. utan att staten intervenerar för att påverka — om en serie antaganden gäller, vilka av en författare anges:

"The assumptions are that all individuals aim to maximise their utility; that all firms amximise profits (and hence also that all firms adopt least-cost methods of production); that there are no externalities . . .; that everybody is free to adjust the amount of sales and purchases that they would make and the amount of work they would like to do; that everybody is rational; that there is perfect knowledge about the future and the relevant activities of others in the present; and that markets come to equilibrium at stable prices at which all markets are just cleared with no excess demand or excess supply."[14]

Generellt blir planeringens uppgift att skapa sådana förutsättningar, d.v.s. utforma planeringssystemet så, att det kompletterar och förstärker marknadens egen strävan mot jämvikt och välfärdsoptimum. Åtgärder som anti-monopolisk lagstiftning och ett vidgat informationsflöde till de ekonomiska subjekten kan då ses som exempel på neo-klassiska planeringsåtgärder.

Som förklarande teori till planeringen är välfärdsteorin för abstrakt. Den ser,

enligt vår tolkning, planeringen som en oproblematisk beståndsdel i den allmänna jämviktsmekanism som hålls i gång genom prissystemets processer. För att förklara t.ex. olika offentliga utgifter har bl.a. Pigou argumenterat för att dessa bestäms genom en prisbildningsimiterande process.[15]

James O'Connors har preciserat kritiken mot välfärdsteorins anspråk på förklaringsvärde:

"Faced with real concrete situations it is often possible to 'justify' any particular government interference after the fact – justify it in terms of orthodox criteria. Thus the idea of consumer sovereignty and welfare maximization (or ideal output) implies State intervention but offers few clear criteria. Because these criteria are so abstract, the dictum that taxes should be 'neutral' except in the case they are consciously designed to improve resource allocation is somewhat empty. More important, there is nothing in normative theory to tell us whether or not the dictums are realistic in a political sense – or to suggest precisely what externalities the State can be expected to capture and which cannot be."[16]

I den *keynesianska* teoritraditionen spelar krisproblematiken en dominerande roll som orsaksfaktor. En av Keynes' centrala idéer var, att en kapitalistisk ekonomi uppvisade krisfenomen som var sådana, att det inte fanns automatiska regulatorer för att återställa jämvikten på en för samhället acceptabel nivå:

"During the downward phase, when both fixed capital and stocks of materials are for the time being redundant and working-capital is being reduced, the schedule of the marginal efficiency of capital may fall so low that it can scarcely be corrected, so as to secure a satisfactory rate of new investment, by any practicable reduction in the rate of interest."[17]

Lösningen för Keynes låg i att *staten skulle överta ansvaret för investeringsplaneringen* och därigenom garantera de samhällsekonomiska stabilitets- och sysselsättningsmålen.[18]

En förlängning av detta synsätt finns i den neo-keynesianska teorin om fluktuationsmekanismerna i investeringarna. Både i Roy Harrods och Evsey Domars diskussion av bestämningsgrunderna för det kortsiktiga investeringsbeteendet visades, att jämviktsvillkoren i ett dynamiskt perspektiv inte kunde förväntas bli uppfyllda annat än temporärt.[19] I den s.k. Harrod-Domar-modellen antog man, att tillväxten kortsiktigt berodde av sparkvoten (s), capital-output-ratio (v) och tillväxten i utbudet av arbetskraft (n) enligt relationen $n = s/v$. Men detta är ett starkt villkor:

"Since n, s, and v are all independently determined, this will be possible only in a special case. This is the well-known Harrod-Domar problem, which led those authors to conclude that in general full-employment steady growth would not be possible."[20]

Lösningen på problematiken såg de i att staten engagerade sig i någon form av ambitiös styrning av investeringarna.

Orsaksuppfattningen hos Keynes och neo-keynesianerna kan därför sammanfattas så, att marknadens återkopplingsmekanismer inte kan lösa krisproblematiken. För att få till stånd en samhällsekonomiskt acceptabel lösning tar staten ansvar för att hålla investeringskvoten på en nivå som garanterar en tillväxt som

ger full sysselsättning. Men inte heller denna förklaring är uttömmande för att förklara planeringens framväxt och utbredning. Även om dess härledning av investeringsfrågan som planeringssystemets kärnpunkt är övertygande, så är härledningen av investeringsplaneringen ur konjunkturrörelserna för snäv för att kunna gälla som generell förklaring. Den strukturella investeringspolitiken hamnar utanför orsaksbilden.

Med utgångspunkt i krisproblematiken och med ett perspektiv, som också försöker infoga strukturella fenomen och mer långsiktig planering, har en rad marxistiskt baserade studier gett ett bidrag till orsaksdiskussionen. Den östeuropeiska teoribildningen är hårt centrerad till den s.k. statsmonopolistiska riktningen (stamokap). Den gemensamma ståndpunkten med avseende på planeringens framväxt är, att västekonomierna befinner sig i en sekulär kris sedan första världskriget, den s.k. kapitalismens allmänna kris. Det har lett till att "monopolen" tagit kontroll över staten och igångsatt en makro-ekonomisk planering för att skapa efterfrågan och höja profitkvoten, vilket i sin tur också möjliggör ett profitabelt utnyttjande av den teknologiska utvecklingen. En representativ formulering finns i en bok av ett sovjetiskt författarkollektiv:

"Die Früchte der staatlichen Programmierung werden vor allem von den finanzoligarischen Gruppen usupiert, deren Profite waschen ...

Ohne die Wirtschaftkrisen, die Arbeitslosigkeit und andere organische Fehler und Widersprüche des Kapitalismus zu beseitigen, glättet die kapitalistische Programmierung gewissermassen die Konjunkturschwankungen und trägt zur Entwicklung des wissenschaftlich-technischen Fortschritts bei. Dies geschieht durch Konzentration der finanziellen Mittel in den Händen des Staates und durch ihre Anlage in den aussichtsreichsten, den grössten Profit verheissenden und konkurrenzfähighsten Zweigen, durch Abstimmung der staatlichen Investitionsprogramme mit den Investitionsplänen der privaten Monopole, durch die Praxis der staatlichen Aufträge und Käufe."[21]

I en särskild studie av planeringen identifierar den ryske författaren L Alter fyra centrala orsaker till makroplaneringens framväxt: 1) produktionens samhälleliga karaktär, 2) skärpningen av kapitalismens inre motsättningar, 3) den ekonomiska konkurrensen mellan det kapitalistiska och det socialistiska systemet, 4) militariseringen av ekonomin.[22] Även om Alters ansats representerar ett försök att konkretisera stamokap-ståndpunkten, så saknas en begreppsdiskussion även här. Det innebär, att begreppen blir flytande, exemplifieringarna godtyckliga och förklaringsansatsen för vid i den meningen, att hela samhällets totala utveckling kan förklaras med denna typ av orsaker. Det är därför följdriktigt att den offentliga sektorn, statsföretagen, olika krisfenomen o.s.v. i olika sammanhang förklaras alla med just dessa orsaker. Diskussionen är begreppsligt stel och de empiriska verifikationerna otydliga. I denna avhandling har vi därför föga konkret ledning av stamokap-ansatserna.

För Paul Baran är det två huvudsakliga orsaker som har varit verksamma.[23] Planeringens väsen under kapitalistiska förhållanden ser han i planeringen för full sysselsättning. Arbetslöshetsproblemet blev för det första systemhotande under

1930-talskrisen och i samband med denna kom för det andra en inre teoretisk utveckling, som gjorde planeringen tekniskt möjlig:

"It was in an attempt to face the urgent issue of unemployment that the New Economics of J.M. Keynes laid the foundations for planning for full employment under capitalism."[24]

Barans kritiska invändning är, att planeringsprocessen ger upphov till motsättningar. Den ena restriktionen ligger i att den keynesianska "verktygslådan" inte kan generera tillräckligt säkra prognoser för att tillåta en väl avvägd sysselsättningspolitik. Den andra begränsningen är, att en sysselsättningsplanering som vore mycket framgångsrik skulle leda till att arbetslöshetens disciplineffekter försvann: men dessa effekter var nödvändiga för löneregleringen inom det kapitalistiska systemet, varför en systembevarande sysselsättningsplanering löper risk att hamna i någon typ av fascistisk lösning, där staten skaffar sig oinskränkt kontroll över lönebildningen i den kapitalistiska klassens intresse.[25]

För Ernst Mandel är den indikativa planeringen ett uttryck för en allmän lag under senkapitalismen, nämligen:

"Det i senkapitalismen inneboende behovet av att utöva en allt starkare systematisk kontroll över samtliga element i produktions-, cirkulations- och reproduktionsprocessen överhuvudtaget, en systematisk kontroll som inte kan uppnås utan en reglementering av hela det ekonomiska och samhälleliga livet."[26]

Roten till planeringen ligger för Mandel i statens försök att samordna "ömsesidigt oberoende förutsägelser från koncernernas sida" och jämka storkoncernernas motstridiga intressen.[27] Mandel skiljer mellan ekonomisk programmering — som är strävan att styra hela ekonomin och som är så osäker, att den har "prognoskaraktär" — och social programmering, som är den statliga strävan att reglera klasskampen till storbolagens fördel — vilken är "noggrant kalkylerad och av största betydelse".[28] Som exemplifiering ger Mandel inkomstpolitiken, som är "ett försök att på konstlad väg begränsa löneökningarna".[29]

Baran och Mandel diskuterar viktiga bitar i planeringens orsakskomplex. Men i Mandels fall är det svårt att följa diskussionen utöver att det föreligger ett behov i storföretagssektorn att staten initierar en övergripande planering. Mandels allmänna lag om den stigande regleringsgraden är oklar: vem utövar kontrollen och hur görs det? Vad är innebörden i begreppet "reglementering" av hela samhällslivet? Det finns inga entydiga svar i Mandels egen text. Mandels gränsdragning mellan ekonomisk och social programmering är inte heller tydlig: skiljelinjen antyds genom exemplet inkomstpolitik, vilket möjliggör flera tolkningar.

I Dencik/Denciks behandling av planeringen ställs krisproblematiken i centrum. Historiskt har planeringen vuxit fram ur 1930-talskrisen. De menar, att krisbenägenheten "utgör en inbyggd del i det kapitalistiska systemets sätt att fungera".[30] Det beror på två förhållanden: 1) produktionens incitament är kapitalavkastningen och inte behovstillfredsställelsen, 2) följden av att produkter är föremål för noggrann planering i produktionsprocessen, men ingen medveten planering inom ramen för prissystemet, eller uttryckt i Denciks termer:

"att den kapitalistiska produktionen till sin karaktär samtidigt är både anarkisk och samhällelig".

De utarbetar begreppen "störningskänslighet" och "störningsdjup". Störningskänsligheten anger systemets benägenhet att alstra eller vara öppet för störningar, medan störningsdjupet anger, hur omfattande en störning kan förväntas bli. Om minst en av dessa visar en växande benägenhet över tiden, menar Dencik/Dencik att systemet har blivit mer sårbart, vilket i sin tur blir en betingelse för makroplanering.

Dencik/Dencik menar, att historiskt har störningskänsligheten och störningsdjupet ökat, vilket betingat en växande statlig planeringsverksamhet. Effektiviteten i planeringen har begränsats genom att det privata intresset spelar en i samhällelig skala central roll, genom att utrikeshandelssektorn är stor och genom att det finns stora brister i de planeringsrelevanta kunskaperna.[31] Generellt sett har planeringen för dem fungerat som systemets krisregulator i storkapitalets intresse.

Dencik/Denciks betoning av krisproblematiken i planeringen är intressant. Däremot är deras allmänna diskussion av planeringens roll inom systemet ibland svår att följa. Det är för det första tvivelaktigt om de intressen som finns inlagda i planeringssystemet så entydigt är kapitalägarnas. Med ett sådant perspektiv försvinner den sociala utveckling som kommer till uttryck i planeringen: social utjämning, demokratisering o.s.v. Arbetarklassens inverkan på planeringen i form av t.ex. full sysselsättning blir också svårtolkad.

För det andra finns det en spänning mellan å ena sidan de många och starka restriktioner som Dencik/Dencik identifierar och som är gemensam för de flesta marxister — "kapitalismen är till sin natur anarkisk" — och å andra sidan den avgörande roll som planeringen antas spela i analysen, där planeringen skall lösa den privata sektorns problem. I systemteoretiska termer finns ingen annan fri regulator är planeringen. När den privata sektorn går mot en kris, så aktiveras planeringen för att förhindra eller häva den: men detta synsätt tilldelar planeringen en alltför stor roll, nämligen att vara systemets enda centrala återkopplingsmekanism. *Både med tanke på planeringens svaga ställning i flera västekonomier och prissystemets egna jämviktsmekanismer förefaller ståndpunkten tvivelaktig.*

Holger Heide för i en avhandling om den medelfristiga planeringen i Sverige helt kort en diskussion om planeringens uppgift. I direkt anknytning till Erich Schneiders typologisering av olika ekonomiska system företar Heide en uppräkning av statens ekonomiska uppgifter, som visar, att staten skiljer sig från vad den skulle ha varit under fri konkurrens.[32] I övrigt gör Heide en deskriptiv behandling av de successiva långtidsutredningarna, vilket gör, att orsaksdiskussionen blir snäv: ansatsen blir närmast "grovempirisk" i den meningen att nationalräkenskapernas utveckling och budgetdelegationernas tillsättning framstår som centrala orsaker.

En särskilt i 1960-talets litteratur generell förklaring till planeringens framväxt är *tillväxtfrågan*. Genom att planera skaffade sig staten en möjlighet att skapa sådana efterfrågeförväntningar inom näringslivet, att tillväxten stimulerades. Ingvar

Svennilsson ser i en uppsats från 1965 detta som en överordnad orsak:

"The national projection creates an 'image' of economic growth that has a backing in Government policy. This 'image' will stimulate industry to plan for its long-term expansion and make it possible to do it more realistically. In this way, national projection may contribute to a better balanced economic growth."[33]

Den mest preciserade beskrivningen av relationen mellan tillväxt och styrning av efterfrågan via planering har getts av Roy Harrod i två uppsatser från 1960-talet. Harrod konstaterar, att tidshorisonten för profitabla investeringar successivt förlängs, vilket gör informationsbehovet hos de investerande enheterna större med avseende på hur deras framtida marknader kommer att gestalta sig. Därför kan det i vissa fall bli nödvändigt:

"to have some kind of plan in order to give the necessary assurance to enterprise in various fields, that its markets will in fact increase over a term of years."[34]

Detta lägger en interventionistisk uppgift på den ekonomiska politiken:

"What is inadmissible is to assert that there is any mechanism in the private enterprise system, free of interference, that guarantees that demand will grow at a rate to match the potential growth of output."

Harrod betonar också betydelsen av att den ekonomiska politiken bygger upp ett särskilt planeringsssystem. Ty stabiliseringspolitiken kan generera depressiva tendenser på lång sikt därför att företagen inte har möjlighet att planera utöver de korta perioder som stabiliseringspolitiken gäller. Harrod exemplifierar med en inflationsbekämpande kortsiktig politik. De monetära och finanspolitiska medlen är i allmänhet så bundna i denna situation, att ingen förändring av dem kan göras utan att minska effektiviteten i den inflationsbekämpande politiken. För att då garantera, att tillväxten skall kunna fortsätta utan allvarliga störningar är det nödvändigt att ha tillgång till ett från stabiliseringspolitiken fristående medel, som dessutom inte är bundet av stabiliseringspolitikens korta tidsperspektiv. Detta medel är enligt Harrod den indikativa planeringen.[35]

Medan Harrods argumentation främst gäller att *hålla i gång* tillväxten, har en annan grupp författare, som också definierat tillväxten som den centrala orsaken, menat, att det främst är tillväxtens *implikationer* som framkallat planeringen. Dit hör Svennilsson, som ser den "balanserade tillväxten" som planeringsproblemet. P.J. Verdoorn har identifierat den förstärkta positiva attityden gentemot medelfristig planering från början av 1960-talet och menar, att det i första rummet är en följd av tillväxtmålets centrala ställning från den tiden. I första hand skall planeringen förstärka positiva tillväxteffekter – ge utrymme för en social utveckling – och dämpa negativa, som Verdoorn exemplifierar med inflation och obalans i utrikeshandeln:

"There is some hope that a solution will be found by a more rational simultaneous planning of growth and income policies which might eventually eliminate the villain-price inflation."[36]

Med ett historiskt perspektiv på tillväxtförklaringen, så är den att betrakta som en produkt av 1950-talets relativts ihållande tillväxt, ungefär på samma sätt som 1930-talets relativt ihållande depression gav upphov till "kris-teorin" som dominerande förklaring bland marxister. Båda ansatserna innehåller beståndsdelar till en mer generell förklaring men är på samma gång för snäva.

Från 1930-talets planerings-diskussion finns en argumentationslinje som framhäver *institutionella förändringar* som centrala förklaringsfaktorer. I mitten av 1930-talet formulerade Bertil Ohlin en sådan ansats. Enligt honom hade det ägt rum så grundläggande förändringar i de ekonomiska och politiska förhållandena, att den "gammalliberala" uppfattningen om den ekonomiska politiken blivit överspelad. Som betydelsefulla nya inslag angav han monopolens uppkomst, organisationsväsendets framväxande och en ny psykologisk inställning till samhällsfrågorna bland medborgarna, som krävde ett aktivit statligt engagemang i trygghetsfrågorna.[37] Strukturförändringens huvudorsak härledde Ohlin ur det fasta kapitalets stigande andel av kapitalbildningen.[38] Med stora fasta anläggningar får ett högt kapacitetsutnyttjande särskild prioritet. En konjunkturnedgång, som driver kapacitetsutnyttjandet under lönsamhetströskeln, tenderar att driva nedgången ända till den "hårda" depressionen:

"Inför en sådan utveckling har man en allt starkare känsla av att någonting kan göras för att åstadkomma en bättre anpassning av produktionsapparaten efter behov och efterfrågan. Krav uppkomma på organisation, samverkan, rationalisering, även om detta i viss mån går ut över den enskildes oinskränkta frihet."[39]

En första uppgift för staten är att samordna sin ekonomiska politik:

"Att här lita till det 'fria initiativets' egen anpassning är orimligt, emedan denna anpassning under låg- och högkonjunktur går i galen riktning och skärper konjunktursvängningarna. Utan målmedvetna åtgärder kan man icke vara säker på, eller ena hysa förhoppning om, att icke utpräglade deflations- och inflationsperioder skola fortsätta att omväxla med varandra. En centralt dirigerad konjunkturpolitik är därför oumbärlig."[40]

Genom att dämpa konjunkturväxlingarnas amplitud skulle staten öka rörligheten. Den ekonomiska politikens dominerande problem var för Ohlin investeringsfrågan:

"*Arbetet på att hindra uppkomsten av allvarliga depressioner och ansträngningarna att trygga en fortsatt snabb utveckling med rimligt utnyttjande av de produktiva krafterna böra i första hand inriktas på att sörja för en tillräcklig total investering.* Detta är den ekonomiska politikens *dominerande* problem, ett förhållande som den offentliga diskussionen i vårt land ännu föga uppmärksammat."[41]

Ohlin tänkte sig uppenbarligen, att det önskvärda planeringsresultatet skulle uppnås, om staten byggde ur ett huvudsakligen indirekt kontrollsystem — med möjligheter till direkta ingripanden vid "missbruk" — gentemot näringslivets monopoliserade sektorer — marknadskontrollerande företag, fackföreningar o.s.v. — och understödde denna med en långsiktigt baserad konjunkturpolitik. Till detta ville Ohlin foga frihet från starkare regleringar för de små enheterna. Ohlin var

angelägen om att detta skulle uppfattas som ett "minimi-program", men att det samtidigt kunde vara äventyrligt att överskrida de uppdragna gränserna.

Det finns emellertid en obalans i Ohlins argumentation om planeringens orsaker. *Orsakerna* är strukturella förändringar, men *planeringens uppgift* är konjunkturell – d.v.s. planeringens uppgift definieras kortsiktigt, men de underliggande problemen anges som långsiktiga.

Vid samma tidpunkt började Gunnar Myrdal formulera en allmän förklaring till planeringens framväxt, som han vidareutvecklade senare.[42] Myrdal urskiljer två huvudorsaker till planeringen framväxt. Den ena är, att marknadsautomatiken har satts ur spel av främst storföretagens tillväxt och organisationernas utbredning:

"The market and the price have then lost their character of being objective conditions outside the influence of the individual units to which they merely had to adjust. The markets have become consciously 'regulated' by the participants, and when the automism is gone, the assumed static institutional framework is not protected any longer. Instead of obediently adjusting themselves to a given framework of society, which was the liberal dictum, the individuals are starting to adjust society according to their own interests."[43]

Sedan första världskriget har dessa förskjutningar kommit till uttryck i en växande serie kortsiktiga statliga interventioner i prisbildningsprocessen. Den allt större samhällsekonomiska betydelsen av jämlikhetskraven i det moderna samhället, nya psykologiska attityder bland medborgarna, olika krissituationer o.s.v. leder i sig till kortsiktiga statliga interventioner. Den politiska sammansättningen hos regeringen är av underordnad betydelse, eftersom varje enskild intervention inte primärt är politiskt motiverad, utan har karaktären av "nödvändighet" för att undvika kriser, hotande bortfall av röster i val eller dylikt. Planeringens framväxt blir då en automatisk reflex av interventionerna, nämligen som ett samordningsinstrument:

"After a certain point, in one field after another, the mass of diversified State interventions have to be co-ordinated into unified structures of State regulations within a planned economy."[44]

Ekonomisk planering i Myrdals mening växte därför fram som en effekt av ett upplevt behov att samordna den statliga verksamheten:

"It has grown as the cumulative result of a great number of *ad hoc* reactions to emerging events."[45]

Styrkan i Myrdals argumentering ligger i att han identifierar strukturella förändringar i samhällsekonomin på både ett ekonomiskt och ett socialt plan och härleder ett samhällsekonomiskt behov av en ökad styrning ur dessa. Samordningsproblemet är uppenbarligen en viktig orsak, närmast som en aspekt av planeringsprocessen, som ett av de centrala *konsistenskriterier* som gäller för planering.

Ur en liknande synvinkel har J.K. Galbraith närmat sig frågan om planeringen. Galbraith identifierar tre centrala institutioner i den moderna ekonomin: mark-

nadssektorn — huvudsakligen småföretagssektorn — planeringssektorn — huvudsakligen storföretagssektorn — och staten. Mikroekonomisk planering i betydelsen styrning av prissystemet och efterfrågenivån har vuxit fram inom storföretagssektorn:

"Teknologin och beledsagande insatser av pengar och tid har tvingat företaget att frigöra sig från den fria marknadens osäkerhet. Och den specialiserade teknologin har gjort marknaden alltmer otillförlitlig. Därför kontrollerar företaget priserna på råmaterial, utrustning och begåvningar och vidtar åtgärder för att trygga sin försörjning till dessa priser. Och det kontrollerar sina försäljningspriser och vidtar åtgärder för att försäkra sig om att allmänhet, andra producenter och staten kommer att köpa de kvantiteter som planerats till dessa priser. Långt från att kontrolleras av marknaden har företaget så gott det förmår underordnat marknaden under målen för sin egen planering. Priser, omkostnader, produktion och vinster bestäms inte av marknaden utan — inom vida gränser som vi senare skall undersöka — av företagets planering."[46]

På grund av att planeringssektorns samhälleliga inflytande har begränsningar, t.ex. gentemot betydelsefulla organisationer — fackföreningar — och att storföretagen inbördes inte planerar varandra, kan det utgå impulser som rubbar den för planeringssektorn livsnödvändiga regleringsmekanismen:

"Vad som återstår är staten. Det finns därför till sist inget alternativ till att låta staten komplettera planeringsstrukturen.

Med av företagen satta minimipriser, en efterfrågan på särskilda produkter som styrs av dem, en av staten styrd efterfrågan och av staten fastställda maximinivåer för löner och priser är det industriella systemets planeringsstruktur i realiteten komplett."[47]

Statens planeringsmekanism uppfattas således hos Galbraith som en pendang till storföretagssektorns planering och målsättningar. Dess avgörande uppgift är att reglera den samhälleliga efterfrågan och stabilisera ekonomin på punkter där utvecklingen hotar effektiviteten i planeringssektorns egen styrning av marknaderna. Således är staten i Galbraiths förklaring ett utskott för att lösa storföretagens gemensamma problem. Det gör, att synen på planeringens innehåll blir för snäv.

I en diskussion av den moderna ekonomiska utvecklingen menar Andrew Shonfield, att makro-planeringen under efterkrigstiden har blivit de ekonomiska systemens främsta kännetecken. Den huvudorsak som Shonfield anger är den offentliga sektorns snabba tillväxt och effekter av detta.[48]

När han diskuterar orsakerna till det franska planeringssystemets framväxt, betonar han den viktiga roll, som staten spelat i ekonomin sedan långt tillbaka. Det har gjort, att den psykologiska inställningen till central planering har varit mer positiv i Frankrike. För att förklara den allmänna expansionen av planering på 1960-talet i England och andra länder, pekar Shonfield på två upptäckter:

"The first discovery was that the volume of economic activity now controlled by the public authorities was exceedingly large, and exerted an overwhelming influence on particular sectors of the economy . . .

The second important discovery of the 1960's was that the character of this public economy power is of a kind which tends to produce its effects over long time periods."[49]

Tillsammans utgjorde således storleken av och långsiktigheten av investeringarna i den offentliga sektorn vägröjaren för planering. Dels måste de stora effekterna kontrolleras inom ramen för en medveten politik, dels måste de förutses på lång sikt, eftersom effekternas tidsfördröjning — särskilt när det gäller sociala investeringar: sjukvård, utbildning o.s.v. — ofta är avsevärda. Den uppgift som styrningen av den offentliga sektorns utbyggnad ställde, möttes at makroplanering.

5

Vid en överblick av kunskapssituationen har det framgått, att mycket litet har skrivit *direkt* med avseende på orsaksförklaringen. Vi har i stället sökt rekonstruera och diskutera en rad författares och generella teoriansatsers explicita och — oftast — implicita ståndpunkter.

När det gäller de författare, som har studerat *planeringen som process,* är det framför allt två orsakssammanhang som har betonats. Det första är att allt mer ambitiösa mål, alternativt kvalitativt nya mål har blivit operativa under 1900-talet. Det andra är, att den ekonomiska teorin och tekniken genomgått en sådan utveckling, att en preciserad planering blivit möjlig. Den förra uppfattar vi som en i *politiska* termer formulerad uppfattning om den sociala utvecklingens betydelse för planeringen. Det senare är mest rimligt att betrakta som en *restriktion* på planeringens faktiska utveckling, d.v.s. varförutan planeringsprocessen inte kan bli effektiv. Bara i begränsad mening är det möjligt att se den i orsakstermer.

Den välfärdsteoretiska ansatsen tar fasta på planeringen som funktion, men i ytterst abstrakt mening. Men såväl de keynesianska som de marxistiska och institutionalistiska argumenten ger en definitiv möjlighet att förklara *planeringens orsaker i funktionell mening.* Marxismen och keynesianismen betonar båda krisproblematiken i systemet som drivande faktor, medan institutionalisterna tillägger, att de stora organisationernas tillväxt över tiden upphävt marknadsregulatorns automatik.

När det gäller relationen mellan *tillväxt och planering* är det två relationer som diskuterats. Den första ser tillväxten som mål, d.v.s. inplacerar tillväxten i planeringsprocessen som orsak. Den andra intresserar sig framför allt för de spänningar som tillväxten ger upphov till: planeringens uppgift är här att eliminera eller dämpa sådana spänningar för att ge fortsatt tillväxt "fri väg". I något avseende tenderar tillväxten att bli för låg *eller* ge upphov till krisproducerande motsättningar.

6

Den allmänna frågeställningen rör således de centrala orsakerna till planeringens framväxt. Låt oss kort framställa avhandlingens argumentation i detta avsnitt.

De centrala orsakerna till planeringens utveckling är att söka på efterfrågesidan. Förskjutningar i det ekonomiska systemet har framkallat ett samhälleligt behov av statlig styrning och reglering, ett behov som mötts genom att det makroekonomiska planeringssystemet har byggts ut.

En grundläggande sådan förskjutning är framväxten av en storföretagssektor, som inneburit, att marknadens spontana anpassningsmekanismer delvis satts ur spel. I samma mån som principen om administrerade priser och enskilda företags styrning av delmarknader vinner utbredning, så försvinner åtminstone delvis marknadsautomatiken i ett laissez-faire-system. Dessutom kommer den växande investeringsskalan och investeringarnas ökade långsiktighet att öka de risker som är förenade med investeringarna. Genom denna förskjutning kommer det att utgå impulser till den ekonomiska planeringen att förbättra koordinationen och minska investeringsriskerna. Samtidigt blir styrningen av ekonomin enklare till följd av att enheterna är färre.

I samma riktning verkar organisationernas utveckling. Arbetarrörelsens utveckling har inneburit en social utveckling, som medfört krav på en utjämning mellan sociala grupper och klasser och ett större samhälleligt inflytande. Detta har aktualiserat ekonomisk-politiska målsättningar som bidragit till att frammana makro-ekonomisk planering.

För att stabilisera det ekonomiska systemet i förhållande till aktuella och potentiella kriser blir *kärnan* i det makro-ekonomiska planeringssystemet en strävan att styra och reglera investeringsaktiviteten. Det syftar till att häva kriser och åstadkomma en tillväxt av BNP, d.v.s. garantera balans *och* expansion. I sig själv generar tillväxten en rad följdproblem som driver planeringssystemet att expandera av sig självt. Balansproblematiken mellan olika regioner drar in regionalplaneringen i planeringssystemet och fördelningsproblemen skärps genom att den ekonomiska politiken subsiderar investeringarna. Statens planering kompletteras här med kommunernas. Det finns därför en egen, inre dynamik i planeringssystemets utveckling, sedan man väl introducerat det. Men i sista hand aktiveras dynamiken av den samhällsekonomiska utvecklingen.

Den ekonomiska planeringen tenderar också att reglera den offentliga sektorns tillväxt så, att den positivt påverkar investeringsstyrning, inkomstutjämning via t.ex. transfereringar o.s.v. Den offentliga sektorns relativa storlek ses också i denna avhandling som ett villkor för att planeringen skall kunna bli effektiv. Först när den offentliga sektorn passerar en "kritisk nivå" i sin utveckling blir dess inverkan på samhällsekonomin i övrigt av en sådan betydelse, att kravet på en harmonisering av dess utveckling med den allmänna utvecklingen blir betydelsefull. Sett ur denna synvinkel framträder då vid sidan av ett ekonomiskt orsakskomplex också en *administrativ orsak* eller betingelse. I sig själv vidgar också den offentliga sektorns tillväxt den typ av icke-marknadsmässiga transaktioner som ökar den ovan beskrivna stelheten i det ekonomiska systemet.

Allmänt talat ger systemets ökade grad av stelhet i angiven mening upphov till att marknadens prissystem inte återspeglar *samhällsekonomiska* kostnader och

fördelar. Det sammanhänger bl.a. med framväxten av en storföretagssektor. Ju större företagen blir, desto större blir effekterna på omgivningen — sysselsättning, miljö, kommunal ekonomi etc. — av de beslut som företagen fattar. Men dessa effekter återspeglas inte i sig i den företagsekonomiska kalkylen. Ju större klyftan blir mellan den företags- och samhällsekonomiska kalkylen, desto mer benägen blir den ekonomiska planeringen att intervenera och påverka de företagsekonomiska besluten.

Till sist spelar också den *ekonomisk-teoretiska utvecklingen* en roll för planeringens framväxt. Den keynesianska revolutionen på 1930-talet övertygade allmänt om behovet av statliga anpassningsåtgärder för att lösa krisproblem. I efterkrigsdiskussionen har framsteg gjorts, där den övervägande delen varit knuten till den ekonomiskt tekniska sidan. I detta avseende har input-output-teknikens utveckling blivit banbrytande för att analysera ekonomins strukturella problem, medan ekonometrins framsteg har möjliggjort en mer preciserad diskussion av olika ekonomisk-politiska medels effekter.

7

Utgående från litteraturen skall vi i denna avhandling börja med att försöka skissera relationen mellan storföretagssektorn och planeringen i kapitel 2. Problemet med många institutionalistiska och marxistiska författare som diskuterat denna fråga är, att de sällan försökt diskutera sambandet mera preciserat. Det har räckt med att konstatera det. I kapitlet skall vi lägga tonvikten vid investeringsfrågan och med hjälp av riskbegreppet och avkastningsförväntningarna försöka påvisa en möjlig relation mellan storföretagssektorn och den makro-ekonomiska planeringen.

I kapitel 3 skall vi undersöka det svenska planeringssystemet och dess uppgifter närmare. I centrum för intresset skall, förutom den historiska utvecklingen av planeringsåtgärderna och de successiva långtidsutredningarna mellan 1948 och 1975, också investeringsstyrningen och arbetsmarknadspolitiken stå. Diskussionen av planeringssystemets förs vidare i kapitel 4, där en internationell jämförelse görs, med Frankrike och Holland som explicit genomarbetade exempel. För dessa båda länder förs också en diskussion kring litteraturens orsaksförklaringar.

I kapitel 5 görs en sammanfattande diskussion av de drivkrafter till en utvidgad planering som vi identifierar. Den centrala slutsatsen här är, att planeringssystemen har sin tyngdpunkt i den samhällsekonomiskt motiverade styrningen av investeringsverksamheten.

Även om vi intresserar oss för det totala planeringssystemet, kommer behandlingen nästan uteslutande att avse relationen mellan ekonomisk planering och ekonomiskt system. Det betyder, att väsentliga politiska orsakssammanhang får träda i bakgrunden. Därför behandlas inte heller fysisk planering, energiplanering,

försvarsplanering o.s.v., eftersom dessa *primärt* inte rör det *ekonomiska* systemet, även om de självfallet har väsentliga ekonomiska aspekter. (Se vidare kap. 3).

Noter till kapitel 1

1. E. Lundberg, (1958)., Konjunkturer och ekonomisk politik, Stockholm, s. 239.
2. Se A. Shonfield, (1976, fg. 1965), Modern Capitalism – The Changing Balance between Public and Private Power, Oxford.
3. C.J. Åberg, (1971), Plan och prognos – en studie i de svenska långtidsutredningarnas metodik, Stockholm; bilaga 9 till 1970 års långtidsutredning, SOU 1971:70.
4. A.a., s. 18 f.
5. J. Tinbergen, (1967), Utvecklingsplanering, Verona, s. 218 ff.
6. Se R. Frisch, (1976), Economic Planning Studies – A Collection of Essays, Dordrecht – Holland/Boston – U.S.A., s. 19 ff., 27 ff.
7. K. Jungenfelt, "Den svenska långtidsplaneringens metodik", *Skandinaviska Bankens Kvartalsskrift,* Vol. 45, 1964.
8. B. Ward, (1975), "National Economic Planning och Policies in Twentieth Century Europe 1920–1970", i C. Cipolla (red., 1976), The Fontana Economic History of Europe, Vol. 5:2, s. 731.
9. Se R.L. Marris, "The Position of Economics and Economists in the Government Machine", *The Economic Journal,* Vol. 64, 1954.
10. Se L. Lewin, (1970), Planhushållningsdebatten, Stockholm.
11. Se a.a., s. 77 ff.
12. Se M. Kidron, (1970), Västkapitalismen efter kriget, Stockholm, s. 19 f.
13. Se H. von Beckerath, "Economic Planning in the Welfare State", *Weltwirtschaftliches Archiv,* Vol. 63, 1949.
14. S.K. Nath, (1973), A Perspective of Welfare Economics, Macmillan Studies in Economic, s. 38 f.
15. Se t.ex. A.C. Pigou, (1947), "The Range og Government Expenditure", i R.W. Houghton, (ed., 1973), Public Finance, Penguin Books, s. 177.
16. J. O'Connor, "Scientific and Ideological Elements in the Economic Theory of Government Policy", i E.K. Hunt/J.G. Schwartz (ed., 1972), A Critique of Economic Theory, Penguin Books, s. 373.
17. J.M. Keynes, (omtr. 1967), The General Theory of Employment, Interest and Money, Edinburgh, s. 319 f.
18. Se a.a., s. 377 ff.
19. Se R.F. Harrod, (1939), "Dynamic Theory", i A. Sen. (ed., 1970), Growth Economics, Penguin Books, s. 43 ff.; E. Domar, (1946), "Capital Expansion and Growth"i A. Sen, a.a., s. 65 ff.
20. F. Hahn/R. Matthews, "The Theory of Economic Growth: A Survey", i The Royal Economic Society, (ed., 1965), Surveys of Economic Theory, Vol. II, Bungay, Suffolk, s. 6.
21. N.N. Inosemzew m.fl., (1972), Politische Ökonomie des heutigen Monopolkapitalismus, Berlin, s. 475; se för mycket liknande ansatser också P. Boccara m.fl., (1972), Det staatsmonopolistische Kapitalismus, Berlin, s. 526 ff.; N. Insozemtsev, (1974), Contemporary Capitalism: New Developments and Contradictions, Moscow, s. 62 ff.; D. Klein, (1974), Allgemeine Krise und staatsmonopolistischer Kapitalismus, Berlin, s. 90 ff.

22. Se L. Alter, "Regulierung und Programmierung der kapitalistischen Wirtschaft: Wesen, Methoden und Widersprüche", *Marxismus Digest,* Vol. 4, 1970. Se också A. Bönisch, (1969), Wirtschaftsprogrammierung im Kapitalismus, Berlin.
23. Se P. Baran, "National Economic Planning", i B.F. Haley, (ed., 1952), A Survey of Contemporary Economics, Vol. II, s. 355 ff., Homewood, Illinois.
24. A.a., s. 358.
25. Se a.a., s. 371 ff.
26. E. Mandel, (1974), Senkapitalismen, Vol. I, Kristianstad, s. 227.
27. A.a., s. 221.
28. A.a., s. 223.
29. A.a., s. 224.
30. L. Dencik/P. Dencik, "Samhällsutveckling och statlig planering under senkapitalismen", i T. Björkman m.fl., (red., 1975), Planeringens gränser – om framtidsplanering, framtidsstudier och social förändring i avancerade kapitalistiska samhällen, Lund, s. 27.
31. Se a.a., s. 60 ff.
32. Se H. Heide, (1965), Die langfristige Wirtschaftplanung in Schweden, Kiel, s. 62 ff.
33. I. Svennilsson, "Planning in a Market Economy", *Weltwirtschaftliches Archiv* Vol. 95, 1965.
34. R. Harrod, "Dynamic Theory and Planning", *Kyklos,* Vol. 15, 1962.
35. R. Harrod, "Are Monetary and Fiscal Policies Enough?", *The Economic Journal,* Vol. 74, 1964.
36. P.J. Verdoorn, (1965), "Government-Industry Planning Interrelationships", i W.M. Cannon/G.A. Steiner, (ed., 1966), Multinational Corporate Planning, New York, s. 163 ff.
37. Se B. Ohlin, (1936), Fri eller dirigerad ekonomi?, Uddevalla, s. 21 f., 24, 171 ff. Ett förarbete publicerade Ohlin 1935 med titeln: Frihet eller organisation i det ekonomiska livet, Västerås 1935.
38. Se Ohlin, (1936), s. 19 f., 21, 122.
39. Frihet eller organisation i det ekonomiska livet, s. 9.
40. Fri eller dirigerad ekonomi, s. 123 f.
41. A.a., s. 141. (Ohlins kursiv.).
42. Myrdals första formulering av ett planeringsperspektiv finns i G. Myrdal, (1934), Finanspolitikens ekonomiska verkningar, SOU 1934:1.
43. G. Myrdal, "The Trend toward Economic Planning", *The Manchester School of Economic and Social Studies,* Vol. 19, 1951, s. 9. Samma argumentation finns mera utförd i G. Myrdal, (1961), Planhushållning i välfärdsstaten, Stockholm.
44. G. Myrdal, (1951), a.a., s. 15.
45. G. Myrdal, (1951), s. 35.
46. J.K. Galbraith, (1969), Den nya industristaten, Halmstad, s. 97. Galbraith fortsätter sin diskussion i dens., (1975), Economics and the Public Purpose, Penguin Books.
47. J.K. Galbraith, (1969), s. 213.
48. Shonfield begränsar sig naturligtvis inte till en mono-kausal förklaring. Han identifierar i olika sammanhang och för olika länder en rad orsaker. Vad som här argumenteras är, att den mest centrala orsak som Shonfield anför är den offentliga sektorns tillväxt. Se A. Shonfield, (1976), Modern Capitalism – The Changing Balance and Private Power, Oxford.
49. A.a., s. 106.

Kapitel 2

Storföretagssektorn och dess relation till den makro-ekonomiska planeringen

Från slutet av förra århundradet har det i västekonomierna vuxit fram en storföretagssektor. Ekonomierna uppvisar i dag en hög koncentration och många delmarknader behärskas av en liten grupp företag.

I detta kapitel skall ett försök göras att kortfattat beskriva utvecklingen. Därefter förs en diskussion om för det första de faktorer som drivit fram utvecklingen och för det andra de problem och spänningar som uppstått i förändringen. Det bildar utgångspunkt för en diskussion om de strukturella förändringarnas relation till den makro-ekonomiska planeringen.

1

Den internationella bilden av koncentrationen är entydig: i alla västekonomier har storföretagssektorn expanderat i förhållande till små och medelstora företag. Olika mått på den absoluta koncentrationen och dess förändringstakt ger en likartad bild i de flesta länder under 1900-talet.[1]

Vi väljer här att presentera några drag i den svenska utvecklingen. Om vi först försöker ange koncentrationen med hjälp av *sysselsättning* finner vi relativt jämförbara tidsserier för arbetarsysselsättningen per arbetsställe i industriberättelserna från 1913 till 1974.[2] Om gruppen företag med 200 anställda arbetare eller mer räknas som storföretag, förekommer ingen trendmässig koncentrationsökning 1913—1955. Men från mitten av 1950-talet börjar koncentrationen att stiga trendmässigt över hela den efterföljande perioden. För gruppen var den genomsnittliga andelsökningen per år 0.0 % 1913—55, men 0.7 % 1955—74. Om vi i stället definierar storföretag med mer än 500 anställda arbetare blir förändringen entydig över hela perioden. De har ökat sin andel av arbetarsysselsättningen från den lägsta noteringen 1925 på 18,9 % till 33,0 % år 1974. Det betyder en genomsnittlig årlig andelsökning på 1,1 %. Minskningen i koncentrationsgraden har inträffat under världskrigen och under några år på 1960-talet. Taget över hela perioden framstår minskningarna som tillfälliga uppbromsningar av en historiskt entydig trend. Det sker en genomsnittligt snabbare koncentration under de båda lågkonjunkturperioderna 1935—40 och 1968—74.[3]

För att komplettera denna bild är det intressant att ta med företagsräkningarnas material, eftersom dessa registrerar *företag* till skillnad från industriberättel-

sernas *arbetsställen*. Det visar sig då, att koncentrationstalet nästan fördubblas: år 1972 svarade företag med mer är 500 årsverken för 60,2 % av de anställda. Dessutom lämnar företagsräkningarna uppgifter över andra intressanta variabler. Företag med mer än 500 årsverken svarade 1972 för 63,8 % av det samlade förädlingsvärdet, 62,8 % av omsättningen och 79,5 % av det egna kapitalet.[4]

Sådana belägg pekar på, att det skett en ökning i koncentrationen och att denna blivit ett dominerande inslag. Beläggen har gällt Sverige, men utvecklingen kan ses som en exemplifiering av en internationell trend. Generellt sett har utvecklingen i alla västekonomier medfört framväxten av en dominerande storföretagsgrupp.

Det finns ett mönster i koncentrationen som gör det möjligt att hävda, att dels koncentrationen vuxit över tiden, men också att storföretagssektorn fått en växande betydelse för samhällsekonomin. Redan det faktum att storföretagssektorn svarar för 3/5 av sysselsättningen och 4/5 av kapitalstocken i det svenska näringslivet implicerar, att verkningarna av utvecklingstrender inom storföretagssektorn får stora återverkningar på den totala samhällsekonomin. Material för att bedöma industrins ställning i koncentrationshänseende presenterades 1971 av Statens pris- och kartellnämnd. Storföretagen — definierade som företag med mer än 500 anställda — svarade 1967 för 69 % av industrins totala tillverkning. I en undersökning av 431 varugrupper svarade i 357 av dessa de åtta största företagen för praktiskt taget all produktion; det största företaget svarade för i genomsnitt 48 % av produktionen. Utredningen drog av sina undersökningar slutsatsen, att ökningen i koncentrationen under 1960-talet varit markant.[5] En ytterligare slutsats är, att utredningen finner produktionsoligopol vara den typiska organisationsformen i industrin.

Det senare öppnar för slutsatsen, att koncentrationen kommit att få samhällsekonomiskt betydelsefulla konsekvenser. Å ena sidan finns det alltid tendenser i en oligopolsituation till konkurrensbegränsningar: denna punkt har understrukits i en serie utredningar över den svenska strukturutvecklingen under efterkrigstiden.[6] Å andra sidan har en stark sammanflätning (se nedan) mellan branscher och företag gjort, att spridningseffekter av storföretagens beteende blivit betydelsefulla. I centrala avseenden som ordertillgång, sysselsättning o.s.v. har en rad mindre företag grupperats kring olika storföretag och blivit beroende av dessa — det har således vuxit fram en rad underleverantörssystem kring storföretagen.[7] I båda dessa avseenden har storföretagssektorn utövat ett växande samhällsekonomiskt inflytande.

2

Vi skall i detta avsnitt kortfattat diskutera faktorer som förklarar koncentrationstendenserna. Vad vi då söker är *generella* förhållanden som drivit fram koncentrationen.

Ett första motiv är företagens strävan efter *hög kapitalavkastning*. En allmän

slutsats i litteraturen är, att kapitalavkastningen tenderar att stiga med företagsstorlek.[8] Åtminstone upp till en viss punkt – som innebär en avsevärd företagsstorlek – växer avkastningen på investeringar. Det ger en motivation för företaget att växa till ett storföretag.

Det har också visats, att storföretagen har ett *stabilare vinstmönster* än små företag.[9] Vid konjunkturuppgångar växer de små företagens vinster mer, men vid nedgångar sjunker de snabbare. Konkurser är därför relativt vanliga inom gruppen småföretag men ovanliga inom gruppen storföretag. Det en gång uppkomna mönstret avseende storföretag tenderar därför att förändras långsamt.

En förklaring till lönsamheten och stabiliteten finns i *teknologiska effekter.* Bl.a. har Grabowski visat, att det finns profitabilitetsvinster i en satsning på forskning och utveckling för det enskilda företaget och att det har skett en koncentration av innovationsverksamheten till storföretag.[10] För Sveriges del har C. Lindström konstaterat ett positivt samband mellan företagens innovationsverksamhet och storlek.[11] Mansfield har i en undersökning omfattande perioden 1916–57 visat, att framgångsrikt innnoverande företag tillväxte omkring dubbelt så snabbt som andra jämförbara företag.[12]

De teknologiska skaleffekterna är ett specialfall av *allmänna skaleffekter,* Skaleffektens innebörd, är, att storföretagen genom att producera i stora enheter och i långa serier får produktivitetsvinster och en högre grad av kontroll över sin omgivning.

En grundläggande skalfördel ligger i *arbetskraftens specialisering.* En längre driven arbetsfördelning och specialisering ger upp till en viss punkt en mer än proportionell ökning av produktiviteten. Samma arbetsstyrka producerar mer inom det enhetligt organiserade företaget – vilket möjliggör ökad arbetsdelning – än i avskilda småföretag. Detta ger storföretaget konkurrensfördelar. Storskaligheten höjer även kapitalets produktivitet. Haldi/Whitcomb har belagt detta för tillverknings- och processindustrier:

"We can generally expect initial investment cost (and therefore, the amortization portion of total cost) in most types of plants and equipment to exhibit economies of scale up to the largest plants observed in industrial countries. In the more capital-intensive industries, savings in capital cost are an important source of scale economies."[13]

En del av skalfördelarna ligger i utnyttjandet av s.k. *odelbarheter,* d.v.s. det faktum att t.ex. vissa kapitalföremål bara kan utnyttjas till sin mest ekonomiska kapacitet vid stordrift. Företag som producerar på en nivå *under* denna "mest ekonomiska kapacitet" får högre kostnader per enhet och därmed konkurrensnackdelar. Storleksfördelen implicerar en ökad möjlighet till *marknadskontroll.* Erik Rhenman har i en beteendestudie av svenska organisationer formulerat denna strävan, att storbolagen har ett behov att dominera sin miljö för att kompensera osäkerheten i sina framtidsbedömningar.[14]

Historiskt finns en utvecklingslinje från 1930-talet. Utgångspunkten är den monopolistiska konkurrensen inom storföretagssektorn. Lösningen på detta konkurrensproblem blev att differentiera de olika produkterna så långt, att man började

försvaga branschbegreppet.[15] I denna utveckling låg en utbyggd marknadsföring för att skapa efterfrågan och för att "individualisera" det egna företagets produkter. Dessa specialprodukter kunde då lättare göras till föremål för administrerad prisbildning.

En ökad marknadskontroll kan vara en åsyftad effekt av en strategi för *integration*. Den vertikala integrationen kan ses som ett upphävande av marknaden för det integrerande företaget och den horisontella som ett steg mot en större dominans på avsättningsmarknaden. I t.ex. en studie av transportföretag har Oi/Hurter visat, att det finns en profitabilitetsvinst i en vertikal integration, även om det givna företagets input-marknad är en konkurrensmarknad. Det beror på, att marknadstransaktionen ersätts av planerade leveranser inom samma företag. Det tidigare marknadspriset blir en intern kostnad. Om det tidigare priset innehöll en "knapphetsränta" (= "economic rent"), vilket Oi/Hurter antar följer av marknadstransaktionernas osäkerhet, så uppkommer en profitabilitetsvinst för det integrerande företaget.[16] Generellt kan processen betraktas som en *internalisering av marknadsmekanismen*.

I samma riktning verkar uppkomsten av *etableringsspärrar*. Bains undersökning av den amerikanska industrin gav följande resultat:

"The economies of large plants frequently erect formidable barriers to entry in the shape of absolute capital requirements. Moderately to very high barriers of this sort were found in all but four or five of the industries studied."[17]

För Sverige har Dahmén visat, att det från 1920-talet fanns betydande finansiella restriktioner för företag att ta sig in på etablerade marknader. Det gällde bl.a. järn- och stålverk, cementindustri, porslins- och keramikindustri, emballageglasbruk, tegelbruk, massa- och pappersindustri.[18]

En lagbunden företeelse i storföretagets växt och strävan till säkerhet har varit en övergång till *allt mer diversifierad produktion och försäljning*. Förklaringen till mönstret är, att den enskilda produkten har en mättnadspunkt, varför företagets maximala tillväxt skulle bestämmas av denna punkt. Starka fluktuationer i försäljningen av enskilda produkter skulle medföra, att företagen hamnar i svårigheter om de helt baserade sina intäkter på en homogen produkt. Det råder därför ett samband mellan graden av koncentration och graden av diversifiering.[19] I en studie har Chandler/Deams hävdat, att diversifieringen har blivit företagstillväxtens generella strategi genom att storföretagsledarna prefererar stabilitet och systematik undviker onödigt risktagande.[20]

3

Under perioden för storföretagssektorns utveckling finns det restriktioner på tillväxten. Vi skall i detta avsnitt diskutera dem och därefter de strategier storföretagen valt för att påverka restriktionerna. Det ger oss en grundläggande utgångs-

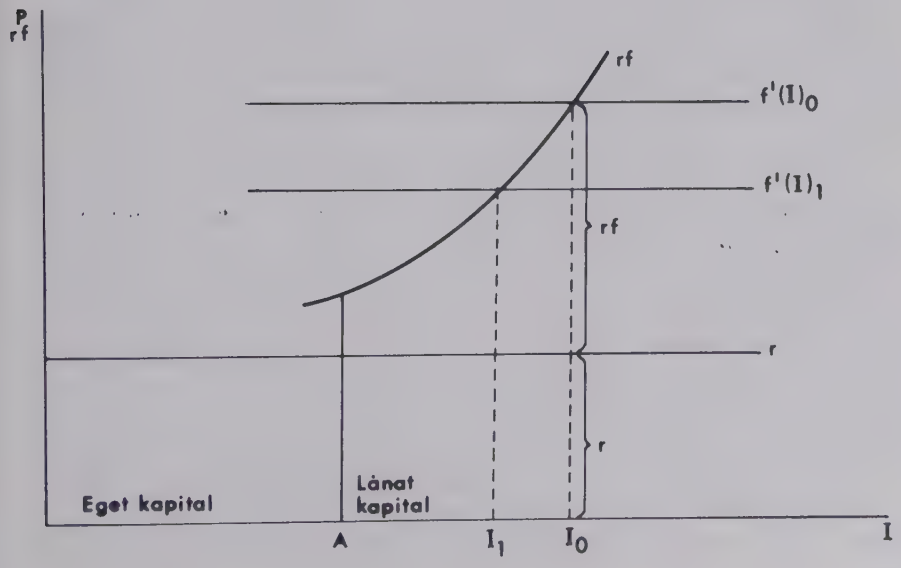
punkt för att diskutera relationen mellan storföretagssektorn och den makroekonomiska planeringen, för vilken just hög tillväxt är ett av de överordnade målen.

Den centrala restriktionen är, att tillväxten skett mot bakgrund av *en historiskt stegrad riskfaktor*. Michael Kalecki gav redan i en artikel från 1937 en allmän formulering av detta problem.[21] Vi använder här grundidén.

Kalecki antar, att det mot varje investering, I, finns en kalkylerad profit, p, så att $p = f(I)$. För att kunna bedöma vad som är en optimal investering måste det investerande företaget beräkna sina kapitalkostnader, d.v.s. det måste beräkna en ränta, r, som beror av främst kapitalanskaffningskostnad, alternativutnyttjandet och marknadsräntan, samt en riskfaktor, rf. Nu antar Kalecki, att rf stiger med nivån på I. Han anger två skäl till detta antagande: 1) ju större investering en företagare gör, desto mer hotas hans företag i händelse av dåliga affärer emedan andelen främmande kapital ökar, 2) ju större investeringen är, desto sämre blir företagarens likviditetsställning, ty det redan investerade kapitalet är i hög grad en icke-likvid tillgång. Kaleckis tankegång sammanfattas i diagram 2.1.

Vi antar, att profiten är en linjärt växande funktion av investeringsvolymen. Den marginella profiten (dp/dI) blir då konstant, om $p = a_0 + a_1 I$, nämligen a_1. I diagrammet visas vad som händer med investeringsbeslutet vid två olika antaganden om den marginella profiten, nämligen $f'(I)_0$ och $f'(I)_1$. Varje rät linje svarar här mot det antagna förhållandet i en fri-konkurrenssituation: det blir samma pro-

Diagram 2.1.



centuella avkastning på den marginella investeringen för alla företag. Till höger om punkten A på x-axeln antas, att företaget investerar lånat kapital. Riskfaktorn rf stiger här snabbare: med en stigande kvot på relationen lånat till eget kapital antas att rf ökar exponentiellt.

I jämförelsen mellan de två olika förväntningsnivåerna på marginell profit framgår hur rf-bedömningen ger den optimala investeringen. Den mest positiva profitförväntningen ($f'(I)_0$) leder till en högre investeringsvolym, jämfört med den mindre positiva profitförväntningen ($f'(I)_1$). Det är således i avvägningen mellan riskbedömning och avkastningsförväntning som det enskilda företaget fastställer sin investeringsplan.

Låt oss nu försöka precisera och diskutera rf-begreppet närmare. Det är då intressant att härleda riskfrågan ur tre förhållanden: 1) osäkerhetsaspekten; 2) tillväxtkravet; och 3) det förändrade investeringsmönstret.

I varje investeringsplanering finns någon form av osäkerhet. Det rör sig dels om en "teknisk" osäkerhet, som beror på, att framtida förhållanden inte är eller kan vara kända. Men det rör sig också om något som vi kan kalla för ekonomisk osäkerhet, som har sitt ursprung i att det enskilda företaget inte har kännedom om konkurrenternas planläggning. En överföring mellan risk- och osäkerhetsbegreppen föreligger genom att osäkerheten möjliggör felslagna förväntningar. Ökad osäkerhet leder till en högre riskfaktor. Om planeringens förväntningar bara uppfylls i någon obetydlig utsträckning kan det betyda, att företaget utsätts för allvarliga skakningar, ytterst konkurs. Det innebär då, att osäkerheten producerat en automatisk riskfaktor för företaget – där risken kan sträcka sig från någon förlust på investeringen och ända ut till extremen på effektskalan.

Fisher/Hall har diskuterat riskfaktorns effekter på allokeringen av resurser och menar, att det finns en optimal "tradeoff" för tillstånd mellan å ena sidan låg risk/låg profit och å den andra hög risk/hög profit.[22] Ett företag som befinner sig i den situationen, att det har en hög risk och låg avkastning på sina investeringar kommer att sträva mot ett tillstånd med lägre risk och högre avkastning. Eftersom alla företag förväntas bete sig på detta sätt – preferera tillståndet låg risk/hög profit – uppkommer en konkurrenssituation kring dessa tillstånd.

Osäkerheten om framtida tillstånd låter sig uppfattas som olika för olika typer av investeringar. Vid bedömningen av investeringsprojekt tar företaget hänsyn till den sannolika avkastningen, d.v.s. i princip av investeringens internränta. I fråga om teknologisk forskning kan den förväntade avkastningen på en planerad investerig vara god, men däremot kan osäkerheten om att investeringen verkligen leder till att någon produkt i realiteten tas fram av företagets forskningsgrupp vara stor. Denna typ av investering kommer då att förknippas med en brantare rf-kurva till skillnad från mindre, öpande investeringar som förknippas med en flatare.

Vad vi ovan kallade den ekonomiska osäkerheten uppträder främst i osäkerhet rörande marknader. Den accelererande produktutvecklingen spelar därmed en central roll. I en studie över svenska företags planering hävdar en författargrupp,

att produktutvecklingen accelererat under efterkrigstiden och att

"en allt mindre del av åtminstone konsumtionsvaruföretagens vinster kommer från produkter som är mer än 5 år gamla".[23]

Helliwell påpekar, att det inte finns några studier som sökt fastställa följderna av förväntningarnas osäkerhet. Han antar, att osäkerheten påverkar främst incitamentet att investera, men också teknikvalet, eftersom högt specialiserade kapitalföremål med begränsat användningsområde utkonkurreras av andra med flera användningsområden när osäkerheten om framtida innovationer ökar. Teoretiskt sett innebär det en tendens till ett sub-optimalt investeringsbeteende.[24]

När det gäller företagens tillväxt har Robin Marris formulerat en intressant tankegång.[25] Ett företag som inte lånar upp kapital växer i takt med nettovinsten. Men det implicerar en alltför låg tillväxttakt för att förklara den allmänna framväxten av en storföretagssektor. En grupp företag genombryter vid någon historisk tidpunkt den allmänna, jämna tillväxttakten. Relationen lånat kapital till eget kapital ökas, vilket gör tillväxttakten högre, om lönsamheten och lånevillkoren är gynnsamma. Detta är också, enligt Marris, vad som historiskt har skett, varvid en grupp traditionella företag har omvandlats till storföretag. Men det har inneburit, enligt Marris, att man ökat

"the risk of insolvency for any given probability-distribution of earnings".

Två faktorer som motverkar varandra är uppenbarligen i verksamhet: dels en tillväxtsträvan, som bara kan realiseras genom att öka andelen lånat kapital, men dels också den ökning av riskfaktorn som följer med detta tillväxtmönster. I den argumentation som förs i denna avhandling ser vi den förra faktorn som dominerande under storföretagssektorns genombrottsperiod och den senare som dominerande sedan storföretagssektorn etablerats. Baker har behandlat frågan om upplåningen inom olika branscher med avseende på hur riskfaktorn empiriskt påverkar denna. Han kunde visa, att i branscher med mindre stabil och därför mindre förutsebar produktionsnivå var företagens skuldsättning lägre än näringslivets genomsnittliga.[26] Det kan ses som ett belägg för att den stegring av riskfaktorn, som extern upplåning leder till, blir mera hämmande för investeringsbeteendet där andra orsaker till en stegrad riskfaktor redan är starka.

Förskjutningarna i investeringsmönstret har en vidare betydelse för riskfaktorn. För det första har expansionen krävt, att investeringarna slussat in den teknologiska utvecklingen i produktionsprocessen. Det har krävt investeringar i riskintensiv forskning och utveckling. De värderas med en starkare riskrestriktion. Freeman hävdar dock att:

"The nature of uncertainty associated with innovation is such that most firms have a powerful incentive most of the time *not* to undertake the more radical type of product innovation and to concentrate their industrial R and D on defensive, imitative innovations, product differentiation and process innovation."[27]

Riskfaktorn ger upphov till en alltför svag utveckling av forskning och utveckling i samhällelig skala. Åtminstone gäller det grundforskning och en rad typer av radikala innovationer.

Till följd av den teknologiska utvecklingen har för det andra investeringarnas gestaltningsperiod ökat. Med det menas tiden från beslutet att investera till dess investeringen faktiskt görs. Framför allt beror det på att förberedelse och planeringsperiod har blivit längre. Argenti hänför denna säregenhet till att varje beslut över tiden har fått en allt större omfattning och måste operera med fler alternativ, varför beslutet har större komplexitet.[28] Nicolin har påpekat, att de högre investeringssummorna generellt har förlängt kapitalets "genomloppstid", varför bindningen av kapital ökat.[29]

Men samtidigt har för det tredje takten i antalet förändringar på varje delmarknad accelererat över tiden, vilket har stegrat riskfaktorn.

Den snabbare förändringstakten ger upphov till ett äkta dilemma i den meningen, att investeringarnas ekonomiska livslängd successivt har minskat. En given investerings livslängd kan väntas vara omvänt proportionell mot takten på den teknologiska utvecklingen. Det finns belägg för att investeringarnas ekonomiska livslängd har minskat åtminstone sedan 1930-talet. Ernest Mandel har sammanställt material för USA, där det framgår, att maskinernas ekonomiska livslängd har minskat med ungefär en tredjedel sedan 1930-talet.[30] Lars Lundberg konstaterar att i förhållande till mellankrigsperioden har det skett en förkortning av kapitalets ekonomiska livslängd under efterkrigstiden. Det vill han förklara dels med att det skett en förskjutning i investeringsverksamheten från byggnader till maskiner, dels att vi haft en snabb reallöneökning, vilken skapat ett incitament för investeringar, genom substitution av arbete mot kapital.[31] I en bilaga till 1970 års långtidsutredning diskuteras kapitalets ekonomiska livslängd och man gör en beräkning av reinvesteringsandelen som ger en indikation på den ekonomiska livslängden. Beräkningarna visar, att reinvesteringsandelen stiger successivt över perioden 1951—69. Man drar slutsatsen, att kapitalets ekonomiska livslängd ligger strax under 20 år i svensk industri och håller öppet för slutsatsen:

"att en betydande förkortning av kapitalutrustningens ekonomiska livslängd ägt rum under 60-talets senare del".[32]

Senare gjordes 1975 års långtidsutredning en beräkning av hur stor del av maskinkapitalbeståndet som var 10 år och yngre under perioden 1960—75:

"Genomgående gäller att en mycket hög andel av det totala maskinkapitalet inom olika sektorer är relativt nyinstallerad. För ekonomin som helhet är denna andel drygt 2/3."[33]

En förkortad omslagsperiod för investeringar innebär, att avkastningskravet stiger. Det leder till att investeringarna skall betalas tillbaka snabbare, vilket gynnar lägre investeringar. Den längre gestaltningsperioden för investeringar med en därav stigande riskfaktor och den förkortade omloppsperioden för kapital och konsumtionsvaror förstärker tendensen till underinvestering.

Ett ledande tema i litteraturen kring storföretagets ledningspersonal är, att den är risk-undvikande. Vi har ovan anfört K. George som hävdar att:

"In general, it has been in the interests of this class to avoid very risky projects."[34]

Monsen/Downs hävdar samma beteendeantagande för storföretaget.[35] Hurdle visar, att företag med stor marknadsandel har stabila profiter. Ett skäl till det risk-undvikande beteendet är, att företagen opererar med stora fasta kostnader. En tendens hos sådana storföretag är att hålla nere skuldsättningen så mycket som möjligt:

"The firms with high market power apparently prefer low risk and a conservative capital structure."

Hurdle menar också, att det risk-undvikande beteendet är dominerande i någon mening: inte ens utsikten till större profiter förmår företagen att i allmänhet frångå sitt riskundvikande beteende.[36] Storföretaget tenderar att i valsituationer föredra investeringar med en lägre riskfaktor.

4

Vi skall nu försöka sammanfatta huvudpunkten i den diskussion som förts i detta avsnitt. En grundläggande institutionell förändring har ägt rum i och med att en storföretagssektor blivit dominerande. Vi har skisserat den orsaksbild litteraturen anger till denna sektors framväxt. Till detta har vi lagt en diskussion av restriktioner på tillväxten som vi grupperat kring ett centralt riskfaktorbegrepp.

I diagram 2.2 försöker vi ge en sammanfattning av diskussionen. Diagrammets marginalprofitkurva gäller här storföretagssektorn.

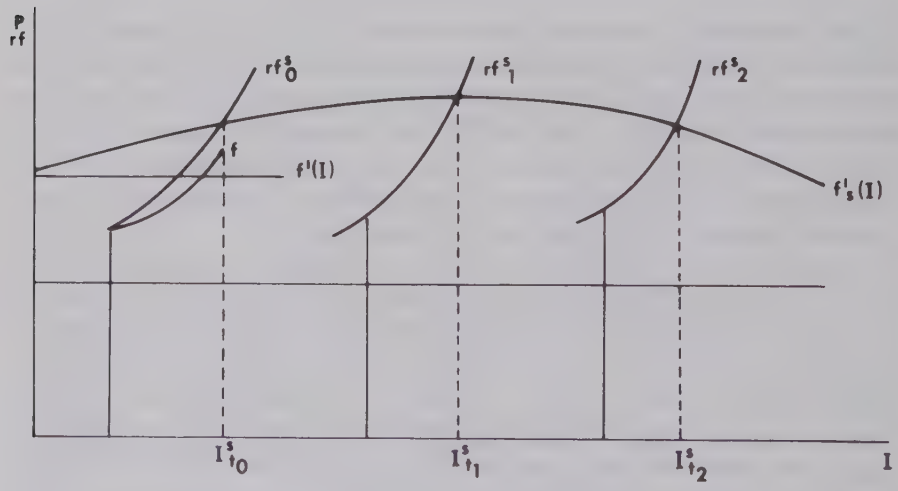
I denna typ av formalisering är det dock bara möjligt att fånga några huvuddrag i ståndpunkten. Vi har ovan t.ex. argumenterat för att riskfatkorn är olika för olika typer av investeringar. Mer riskintensiva investeringar har en brantare rf-kurva än mindre riskintensiva. Men i diagram 2.2. finns bara en rf-kurva för varje tidpunkt, vilken kan tolkas som ett "genomsnitt" för investeringar inom storföretagssektorn. Olika typer av investeringar ger också upphov till olika profitförväntningar, men också här finns bara en fs′ (I)-kurva, där index-s står för storföretagssektorn. Vi har även argumenterat för att olika tidsperspektiv för en investerings utmognad ger upphov till olika rf-kurvor, men inte heller här finns möjlighet att differentiera diskussionen.

Vi har konstaterat, att det finns profitabilitetsvinster på grund av skaleffekter o.s.v. för storföretagens utveckling, vilket i diagrammet mäts med investeringsnivå. Därför har vi ersatt den tidigare f′ (I)-linjen med en fs′ (I)-kurva, som anger marginell profit. Vi har ritat kurvar så, att det finns en maximipunkt för den, vilket innebär att det finns en stigande marginell profit upp till en viss nivå och att den

därefter sjunker. Kurvan antar, att mindre småföretag växer snabbare än större och att det vid en betydande företagsstorlek inträder en dämpning av vinsten på den marginella investeringen, t.ex. genom att expansionskostnaderna för de största företagen blir så stora, att de uttrycker sig i marginellt sjunkande avkastning på investeringarna.

Från diagram 2.1. har vi också ersatt rf-kurvan med en rf^s_i-kurva, där i = 0,1,2, som uttrycker tre olika tidpunkter. Vi vill med den ge uttryck för det resonemang vi fört som pekar på, att riskfaktorn värderas högre i storföretaget, varför det vid tidpunkten 0 ritas in en jämförelse mellan riskfaktorbedömningen vid fri konkurrens och vad som blivit fallet om samma marknad dominerats av storföretag. (Se skillnaden mellan rf och rf^s_0 i diagram 2.2, där f' (I) avbildar den marginella profiten i fri-konkurrenssituationen). Om vi uppfattar t_0, t_1 och t_2 som på varandra följande tidpunkter, så kan vi av diagrammet också utläsa en historiskt successivt brantare rf^s-kurva, som antyder den växande komplexiteten i investeringssituationen med ett samspel mellan allt större teknologiberoende, kontinuerligt förlängd gestaltningsperiod och en successivt förkortad ekonomisk livslängd för investeringar. Diagram 2.2 anger för de olika tidpunkterna också den historiskt växande investeringsskalan.

Diagram 2.2.



Sedan första världskriget finns en litteratur som explicit behandlar storföretagets planering. Med utgångspunkt från en 1916 utgiven skrift av den franske storföretagsledaren Henri Fayol påbörjades den moderna utvecklingen av teorin om internplaneringen av storföretaget.[37] Fayol identifierar planeringen som den moderna företagsledningens viktigaste uppgift. Även om Fayols teorier utsatts för kritik, så har hans bestämning av planering som huvuduppgiften accepterats i den efterföljande teoriutvecklingen.[38]

Redan före det första världskriget hade storföretag börjat introducera planeringsenheter i företagsorganisationen. Det första världskriget hade accelererat den utvecklingen, eftersom det offentliga då hade ingripit med en allmän makroplanering och underordnat företagen under de allmänna krigsmålen. Särskilt i Tyskland drevs den makro-ekonomiska planeringen långt,[39] men också andra länder introducerade en statlig planering som överträffade tidigare erfarenhet.

Otto Bauer skisserade en utvecklingslinje från krigsårens planering till 1920-talets rationaliseringsrörelse, vars gemensamma nämnare var den gradvis ökande takten i de teknologiska framstegen. Denna period bildade

> "ett revolutionärt utvecklingsskede icke blott i den sociala och politiska utan även i den tekniska utvecklingen".[40]

Den djupare princip som Bauer såg förverkligad i utvecklingen mot ökad företagskoncentration, ökad intern företagsplanering och en ökad offentlig inverkan på näringslivet var "det industriella gemenskapsarbetets" växande roll.[41] Därmed menade han det växande beroendet mellan de olika delarna av ekonomin.

Skälet till att storföretagen sökte lösa sina tillväxtproblem med hjälp av utökad planering hänger samman med den större produktionsskalan och de enskilda beslutens större sociala effekter. Om storleken var en nödvändig, så var den inte en tillräcklig förutsättning. Joan Woodward har visat, att det framför allt är teknologisk utveckling som tjänar som vägröjare för introduktionen av planering. Woodward gjorde i mitten av 1950-talet en undersökning av 100 engelska företag med avseende på hur de tillämpade modern planeringsteknik. Hon fann, att i ungefär hälften av företagen spelade planeringsteorin någon roll för att bestämma organisationsstrukturen. Det starkaste samband Woodward fann var, att företag på samma tekniska nivå hade en liknande organisationsstruktur och att företag på högre teknisk nivå hade en högre grad av formaliserad planering.[42] En liknande slutsats nådde A.L. Stinchcombe, som försökte etablera ett historiskt samband mellan ett företags levnadsålder och dess organisation. Han fann på amerikanskt material ett sådant samband, men ett undantag erbjöd de teknikintensiva industrierna:

> "These industries, whether building ships, locomotives and railroad cars, machine tools, automobiles, aircraft, electrical machinery or other machinery, all have modern forms of organisation, whatever their age."[43]

Tillsammans bildar den växande svårigheten att styra storföretaget och dess allt större beroende av teknologisk utveckling en grund för att förklara internplaneringens framväxt i storföretagen. För att lösa tillväxtproblemet måste planeringen kunna hantera den restriktion som den stegrade riskfaktorn lägger på investeringsbesluten. Den förväntning som denna hypotes ger upphov till är, att företag/branscher som opererar på marknader med högre takt i de teknologiska framstegen – som ökar riskfaktorn – tenderar att tidigare än andra introducera planeringselement. Vårt material förefaller också att bekräfta detta.

I dateringen av olika genombrottspunkter för internplanering är litteraturen tämligen entydig om att 1920-talet innebär genombrottet för formaliserad planering och att alla perioder därefter uppvisar någon form av expansion. Hos Chamberlain, som undersökt budgetkontrollens betydelse för styrningen av företaget, heter det:

"The accounting literature of the 1920's contains occasional articles dealing with the subject as an innovation is business practice. Its spread was gradual in the following decade, picking up substantially in the 1940's and extending rapidly throughout the business sector in the 1950's. A survey of 294 companies by the National Industrial Conference Board in 1931 revealed that only 55 per cent had budgets 'of some kind'. A questionnaire survey conducted in 1958 found that 89 per cent of 389 respondent companies operated with a formal budget program."[44]

I en jämförelse av storföretag i högutvecklade industriländer visar Eliasson att amerikanska företag är mer avancerade än andra när det gäller att introducera och tillämpa planering.[45] Det gäller också historiskt. I en översikt över den europeiska utvecklingen daterar Giorgio Pellicelli utgångspunkten för den moderna storföretagsplaneringen just till andra hälften av 1920-talet i Europa.[46] Efter 1930-talets kris sker en relativt jämn utvidgning av planeringen i Västeuropa.

Ett problem med bedömningar av planeringens omfång är att de i viss mening alltid blir subjektiva. I de flesta fall tycks undersökaren ställa upp några kriterier, oftast någon typ av formalisering av planeringen, för att avgöra om företaget planerar eller inte och i så fall i vilken utsträckning. Eliasson t.ex. har mycket höga krav på formalisering av planeringen för att hävda, att företaget är fullt planerat. Hans undersökningsobjekt är stora storföretag i västekonomier, 30 amerikanska, 16 svenska och 16 övriga. Slutsatsen blir, att formaliseringsgraden för en rad beslut, t.ex. den högsta ledningens strategiska beslut, är för låg i en rad företag för att meritera bedömningen, att de är fullt planerade. Andra undersökare som studerat ett liknande material som Eliasson har framför allt intresserat sig för att sådana företag har en utbyggd planeringsstruktur i den meningen, att de har stora planeringsavdelningar, att de har kodifierade rutiner för de löpande besluten, att de arbetar med en flerårig generalplan, som är en avstämning av en rad olika planer: försäljningsplan, investeringsplan, budgetplan o.s.v. Därför har de klassificerat dessa företag som högt planerade. I vissa fall har det räckt att ett företag har en investeringsplan eller en försäljningsplan för att det skall klassificeras som planerat. Därför krävs preciseringar för att bli förstådd, när man talar om planering i

företag. Vi har ovan diskuterat begreppet och i praktiken kommer dess innebörd att ligga närmare den vidare definitionen än Eliassons restriktiva. Storföretagen har i åtminstone någon utsträckning ersatt impulser som tidigare utgick från marknaden med ett kontrollerande beteende. Storföretagen tenderar att redan i sig introducera planelement på de marknader, där de uppträder. Men detta *ekonomiska* kriterium ser vi beslutens grad av formalisering som en sekundär bestämning, närmast en indikation på att planering bedrivs.

Genom planering kan storföretaget systematisera användningen av tillväxtfaktorerna: det kan utnyttja skaleffekter, optimera investeringar i ny teknologi, bestämma gynnsam tidpunkt och riktning för diversifiering, tillämpa marknadskontroll o.s.v. Eliasson har visat, att planeringsresurserna hos ett företag tenderar att växa med storlek och diversifieringsgrad.[47] Detta speglar dels, att planeringsalternativen blir flera för större företag, men dels också att beslutssituationen blir mer komplex.

En uppgift för planeringssystemet är att *koncentrera information* hos dem som fattar besluten. Med koncentrerad information förstås stora informationsflöden, som getts sådan struktur att de lätt kan överblickas och det centrala i dem snabbt utfattas. Information har inom planeringssystemet uppgiften att minska osäkerheten, vilket återverkar på rf-kurvan. Nicholas Kaldor menade, att storföretagets planeringssystem kan blir för "trångt" för att rymma den information som var nödvändig för fortsatt expansion.[48] Företagets optimala storlek bestäms av dess planeringssystems förmåga att behandla mycket information. Framför allt utpekade han företagsledningens oförmåga att hantera mycket stora informationsmängder som nyckeln till förståelsen av varför företagen inte kunde fortsätta tillväxten vid olika tidpunkter. Lösningsförsöken på detta problem tenderar att av sig självt vidga planeringssystemet inom företaget.

Det är då uppenbart, att den bestämmande faktorn för hur planeringssystemet växer *inte enbart* är arten av produktionens kostnadsproblem. Även planeringssystemet *självt* genererar motsättningar i sin egen utveckling. En sådan motsättning uttrycker sig i "lagen om den avtagande kontrollen" för stora organisationer, dit vi kan hänföra storföretagens planeringssystem. Innebörden är, att det finns ett slags centrifugaleffekt i planeringssystemets expansion som gör dem gradvis allt svårare att styra. En första uttrycksform för det är, att *administrationskostnaderna* tenderar att växa snabbt för stora företag.[49] Det leder ofta företag att recentralisera sin planering, vilket då återskapar problem som decentraliseringen löste. En andra uttrycksform är, att *byråkratiseringsfenomen* uppträder i planeringssystemets växt. Antalet formella underavdelningar samvarierar med företagets storlek.

I en undersökning av några svenska storföretags planeringssystem har Rhenman konstaterat byråkratiseringsfenomen, som skärptes genom att de olika nivåerna tenderat att skydda sig från "störningar" från högre nivåer i planeringshierarkin.[50] Genrellt medför detta, att planeringssystemet genomgår en sänkning i effektivitet. I flera organisationsteoretiska studier har man iakttagit en kontrollförlust hos växande storföretag.[51]

6

I detta avsnitt skall vi diskutera relationen mellan mikroplaneringen och den ekonomiska makro-planeringen. I korthet vill vi härleda problematiken på följande sätt. Storföretagen uppvisar ett risk-undvikande beteende, men den typ av investeringar som de måste företa för att tillväxa är förenade med stor riskfaktor. Internt kan storföretagen bara till en del, t.ex. genom egen planering, påverka utrymmet för sin expansion.

På en viss punkt blir informationsmängden för stor för att den skall kunna hanteras effektivt av ett enskilt företags planeringsavdelning. Planering på branschnivån och så småningom på samhällelig nivå blir nödvändig. I denna mening kan framväxten av branschorganisationer ses som ett steg på vägen mot en makroekonomisk planering. I denna egenskap är de ett intressant exempel på "halvprivata" ansatser för att lösa planeringsproblemen. I denna avhandling skall vi dock inte ägna detta led i utvecklingen något särskilt intresse.

Vi har exemplifierat de enskilda företagens strategier med planmässig diversifiering, ökning av utgifter för marknadsföring, förbättrad informationsbehandling m.m. Den ståndpunkt som vi velat göra trolig är, att detta system, utan offentlig påverkan och stimulans, tenderar att generera en över tiden alltför låg investeringsvolym för att uppnå en rad samhällsekonomiska målsättningar: full sysselsättning, BNP-tillväxt, social omvårdnad o.s.v. Det iakttagna beteendet i storföretagssektorn kombinerat med en historiskt stigande riskfaktor ger upphov till att sektorns samlade investeringar går mot en punkt, som ligger under den optimala med avseende på den samhällsekonomiska tillväxten. I en osäkerhetssituation tenderar det representativa storföretaget att avstå från risktagande och föredra stabilitet.

I bl.a. Eliassons undersökning finns en rad iakttagelser som kan tolkas i linje med denna ståndpunkt: i ett försök att generalisera utifrån sin undersökning och med stöd av litteraturen säger Eliasson:

"This behavorial rule [trial and error corrections for mistaken expectations, anm. KW], coupled with a risk-avoiding principle, tends to generate a long run, rather stable asymptotic convergence towards some sort of equilibrium for a group of firms."[52]

Det finns inte någon mekanism som garanterar, att denna punkt kommer att ligga på en sådan nivå, att de samhälleligt ställda målsättningarna automatiskt uppfylls.

Om vi uppfattar makro-planeringens uppgift som att garantera att de samhälleliga målsättningarna uppfylls så ger sig därav makro-planeringens beroende av storföretagssektorn. För t.ex. sysselsättningspolitikens del gäller utgångspunkten att över hela 1900-talet en allt större del av sysselsättningen återfunnits i storföretagen. Storleken och den historiska riktningen på storföretagssektorns andel har gjort, att den ekonomiska politikens framgång blivit beroende av utvecklingen inom denna sektor. Produktionen är enligt officiell statistik till mer än två tredje-

delar och kapitalstocken till nära fyra femtedelar koncentrerad hos storföretagen, vilket gör, att sysselsättnings-, produktions- och investeringsökningar framför allt kan påverkas inom denna sektor.

Därmed ser vid det representativa storföretaget som en utgångspunkt för att förklara makroplaneringens uppkomst och utveckling. Allmänt talat påverkar makro-planeringen storföretagens förväntningar, så att marginell profitförväntning ökas och riskaversionen dämpas. En kärnpunkt i den makro-ekonomiska planeringen blir investeringsstyrningen. Vi skall av den anledningen diskutera ytterligare begränsningar på storföretagssektorns planerade investeringar som uppkommer på makro-nivå och med hjälp av denna diskussion söka förtydliga den makro-ekonomiska planeringsfunktionen.

För det första tenderar prissystemet att ge en ofullständig information till den som investerar. Tibor Scitovsky har fört en diskussion om hur det inbördes sambandet mellan två industrier verkar, när den ena i ett utgångsläge har en överskottsprofit på grund av olika prisutveckling för de två industriernas produkter:

"The profits of industry B, created by the lower price of factor A, call for investment and expansion in industry B, one result of which will be an increase in industry B's demand for industry A's product. This in turn will give rise to profits and call for further investment and expansion in industry A; and equilibrium is reached only when successive doses of investment and expansion in the two industries have led to the simultanous elimination of profits in both."[53]

Innebörden i Scitovskys exempel är då, att den initialt planerade investeringen i båda företagen blir lägre än vad en ideal, samhälleligt koordinerad investeringsplanering skulle ha gett upphov till. En jämvikt kommer till stånd först genom en utdragen iterativ process. Under hela denna återkopplingsprocess ligger investeringarna "för lågt", vilket kan översättas till en samhällsekonomisk kostnad: arbetstillfällena blir färre, spridningseffekten till övriga företag långsammare o.s.v. I en diskussion av ståndpunkten sammanfattade Scitovsky:

"The pricing system as a signalling device is likely to transmit less than the full available information relevant to investment decisions and that it may therefore need supplementing by some additional system of communication if the use and allocation of investment funds is to be efficient."[54]

Hollis B. Chenery har på basis av empiriskt material diskuterat detta problem. Chenery försöker internalisera externa effekter i investeringsbeslutet och bedömer hur ett sådant beslut skiljer sig från den rena marknadslösningen. Han prövar olika variationer av sin teori på latinamerikanska data. Resultatet blir entydigt, att den samordnade investeringen mer effektivt utnyttjar samhällets investeringsfond, men också att under flera förutsättningar *endast* den samordnade investeringsplanen leder till ett samhälleligt optimalt slutresultat. Det är t.ex. fallet när investeringar i "lågvinstsektorer" blir låga och därigenom orsakar, att outnyttjad kapacitet uppkommer inom andra sektorer.[55]

I en diskussion om företagets informationsproblem i investeringssituationen

menar J. Black, att informationsflödet via marknaden är för långsamt och ineffektivt för att ge upphov till en hög och jämn investeringstakt. Det enskilda företagets investeringstakt blir ojämn över tiden, även om marknaderna förändras på ett kontinuerligt sätt, ett villkor som sällan är uppfyllt.[56] Det leder då i sin tur till att varje företag får problem med att prognosticera både sin egen avsättning och sin efterfrågan på insats-marknaderna.

Ur samhällelig synvinkel är felprognoser av detta slag i de flesta fall negligerbara om villkoren för perfekt konkurrens är uppfyllda, men av större betydelse ju mer dominerande storföretagssektorn är i ekonomin. Med storföretagssektorns risk-undvikande beteende betyder det, att vid en extrem osäkerhetssituation blir rf-kurvan för strategiska, långsiktiga investeringar mycket brant, vilket ger upphov till en liten investeringsvolym.

Behovet av en särskild makro-planering framgår också av skillnaden i *målsättningen* för investeringar på mikro- och makro-nivå. Styrande för den planerade investeringsvolymen på företagsnivå är i första hand förväntningar om avkastningen. På samhällelig nivå är dock detta bara ett sekundärt mål, eller snarare ett medel för att åstadkomma i första hand full sysselsättning, ekonomisk tillväxt och därav härledda mål. Men i varje situation finns en tendens till målkollision. Det högprioriterade samhälleliga målet om full sysselsättning blir arbetslöshetspolitik under lågkonjunktur och dämpning av tendenser till överfull sysselsättning under högkonjunktur. De signaler som prissystemet förmedlar till företagssektorn går i motsatt riktning: en tendens till lågkonjunktur tenderar att förstärka nedgången i investeringarna, eftersom avkastningsförväntningarna försämras och en uppgång i konjunkturen tenderar att förstärka uppgången. Det offentliga måste då föra en av konjunkturen oberoende politik för att motverka prissystemets impulser, om samhällsmålen skall realiseras.

Den samhällsekonomiskt ofullständiga information som prissystemet ger, innebär att framför allt den generella bedömningen av marknadernas utveckling är svår. Jan Tinbergen t.ex. hävdar, att den svåraste aspekten för företagets planeringsavdelning att bedöma är ekonomins allmänna utveckling.[57]

I en skrift som diskuterar företagens prognosproblem med utgångspunkt från svenska storföretags praxis, visar Ulf af Trolle och Bengt Sandkull några avgörande skäl som finns för att ta sin utgångspunkt i en allmän prognos och därifrån arbeta sig "ned till" den särskilda företagsprognosen. Det anförs som praxis:

"Trots att det slutliga syftet med framtidsbedömningen är att söka fastställa den egna försäljningen, brukar en *marknadsprognos* eller en *branschprognos* utgöra en naturlig första etapp i prognosarbetet, medan den egna marknadsandelen prognosticeras i en andra etapp."[58]

Motiven för en sådan praxis är fyrfaldiga. För det första blir den egna framtidsbedömningen säkrare, om den allmänna utvecklingen kan skiljas från effekten av företagets egna åtgärder på marknaderna. För det andra gäller de stora talens lag: det är lättare att göra en tillförlitlig prognos för ett aggregat än för enskilda pro-

dukter, som lätt påverkas av tillfälligheter. För det tredje finns det skillnader i metod mellan samhällsekonomiska prognoser och företagsprognoser. Medan de samhällsekonomiska prognoserna ofta genereras med en relativt sofistikerad teknik, så görs företagsprognoserna med enklare teknik, ofta av "tumregel"-karaktär:

"Frågan blir i regel närmast huruvida det finns något i konkurrenssituationen, som motiverar ett antagande om ändring av nuvarande marknadsandel. Ofta nöjer man sig med att bestämma den egna försäljningen som en oförändrad andel av den prognosticerade totalförsäljningen på marknaden."[59]

Slutligen måste företagets plan ligga i linje med samhällsekonomins allmänna utveckling, så att förändringar inom hela detta spektrum inte slår en plan över ända (skatter, löner, diskontoförändringar o.s.v.).

En uppgift för den samhällsekonomiska planeringen blir att inducera ett informationsflöde, som kompletterar prissystemet. Den offentliga planen påverkar därigenom företagens riskbedömning i och med att den minskar antalet okända storheter i investeringssituationen.

För det andra tenderar företagen att ge prioritet åt kortsiktiga lösningar till följd av att osäkerheten växer mycket med längden på tidsperspektivet. Cyert/March menar, att företagens, även storföretagens, planering väsentligen är kortsiktig.[60] Deras ståndpunkt är tämligen allmänt omfattad i studier av företagens planeringspraxis. Hos Starbuck heter det:

"The decision-process models take the organization's concer with immediate and unique problems as their central theme, letting long-run patterns emerge as by-products of short-run decisions."[61]

F. Martin har argumenterat för att det främst är kortsiktig information som är av intresse för det enskilda företaget, en argumentation som han baserar på den s.k. principen om "the first move": den innebär, att det enda beslut som ett företag måste fatta och inte kan uppskjuta är det närmaste beslutet.[62]

Mot bakgrund av förlängningen av produktionsprocessen, där investeringsbeslutet bl.a. innefattar teknologisk utveckling, uppstår härigenom en objektiv problematik. Företaget har behov av ett längre perspektiv på sin investering än vad "the first move" ger vid handen. Bara under vissa omständigheter kan rimligen ett felaktigt "first move" återtas. Ett investeringsbeslut blir ofta irreversibelt sedan det verkställts, vilket åstadkommer flexibilitetsförluster för företaget, när det i nästa omgång skall välja "the first move". Ett exempel är att en sämre likviditet ger en sådan förlust *och* stegrar riskfaktorn. Den följande serien av möjliga "first moves" styrs av vilket särskilt "first move" som görs i utgångsläget. I ett sådant sammanhang växer den medelfristiga och långfristiga statliga planeringen fram. Den svarar mot behovet att ge en utvecklingsbild som är relativt detaljerad på fem års sikt och en rimlighetsbild på längre sikt.

Ingvar Svennilsson argumenterade för att precisera den offentliga planeringen på ännu längre sikt än vad som sker i dag. Han menade att "tidsperspektiven har

förlängts i den fulla sysselsättningens samhälle" och exemplifierade med att utvecklingen objektivt sker på längre sikt än fem år inom bl.a. industri- och serviceföretag, kommunikationernas utbyggnad samt forskning och utveckling.[63]

För det tredje implicerar ett riskundvikande beteende att företagen i investeringssituationen väljer projekt med få osäkerhetsvariabler.

Olle Renck talar i en empirisk undersökning av storföretags investeringspolitik om

"den försvarsattityd, som företagen intar gentemot eventuellt olönsamma investeringar. Man är mer angelägen att få veta hur dålig lönsamheten blir, om utfallet av den osäkra variabeln blir sämre än väntat, än man är att få veta hur hög lönsamheten blir, om utfallet blir bättre".[64]

Vi har också diskuterat investeringar i innovationer och hävdat, att de är mer riskintensiva än andra typer av investeringar, vilket gör, att rf-kurvan för sådana investeringar är brantare på grund av den större osäkerheten. Därmed finns det en impuls till att den samhälleliga innovationstakten bromsas. Freeman har dragit slutsatsen, att denna innovationstakt kan bli för låg:

"For this reason (the uncertainty and the long-term nature of radical R and D), it must be expected that there will be a tendency in a private capitalist economy to underinvestment in long-term research and innovation, in spite of the potential advantages which the individual firm may gain."[65]

Underinvestering på strategiska områden får samhälleliga konsekvenser. Den blir en samhällelig "flaskhals", som emellertid kan vidgas genom statlig forsknings- och utvecklingsplanering. Freeman visar hur t.ex. syntetmaterialindustrin, den elektroniska industrin och kärnreatorindustrin kunde övervinna begränsningen från de höga produktutvecklingskostnaderna enbart genom mycket stora och långsiktiga statliga satsningar på forskning och genom att garantera en marknad för produkterna.[66] Historiskt har kostnaderna stigit för forskningsarbetet, vilket har fört med sig att alltmer av forskningsplaneringen har övertagits av det offentliga. Man kan möjligen se hur en arbetsdelning vuxit fram här. Det offentliga har svarat för en växande andel av den riskintensiva forskningen, medan storföretagen koncentrerat sig på kortsiktigt s.k. utvecklingsarbete, vilket karakteriseras av att det utgår från välkända forskningsresultat och syftar till små förändringar i produktdesign, produktionsanpassning o.s.v.[67]

Forskningspolitiken är ett exempel på den offentliga planeringsmekanism, som utlöses av att företagen i vissa sektorer begränsar sin investering så mycket, att det får samhällsekonomisk betydelse. *Att* de planerade investeringarna generellt är låga inom storföretagssektorn framgår av enkätmaterialet till de successiva långtidsutredningarna från 1955. Planerade investeringar ligger genomgående 10—15 % lägre än vad som senare realiseras. När storföretag i ekonomiskt strategiska branscher har en överdriven uppfattning om hur brant dess rf-kurva är, kan det medföra betydande spridningseffekter över ekonomin, nämligen om företaget därigenom begränsar den planerade expansionen.

För att vidga flaskhalsen måste det offentliga påverka riskfaktor- eller profitförväntningskurvan i syfte att få företaget att planera en större investeringsvolym. Det kan ske genom att planeringssystemet förmedlar information som t.ex. visar växande marknader eller att staten stimulerar investeringar genom ekonomisk-politiska åtgärder så att rf-kurvan skiftar åt höger. I vissa fall övertar staten direkt investeringsansvaret i form av förstatligande, då det bedöms att andra medel blir verkningslösa.

Bryggan mellan den mikro- och den makro-ekonomiska planeringen utgörs av investeringsplaneringen. Genom en investeringspolitik ger planeringen samtidigt en grundläggande lösning på flera andra problem: tillväxten, konsumtionsutrymmet, utrymmet för den offentliga expansionen, sysselsättningspolitiken m.m. Därför har staten i princip fyra vägar att välja på om man bedömer, att de planerade investeringarna är för låga för att lösa andra problem: man kan välja mellan att försöka göra lutningen på tangenten till f's (I)-kurvan större på varje punkt, man kan försöka göra rf^s-kurvan flatare, man kan försöka skifta kurvorna, eller man kan försöka åstadkomma någon kombination.

De metoder man valt för att påverka investeringsbedömningen har varierat från tid till annan och mellan olika typer av investeringar. Som generellt medel arbetar man inom planeringen med att öka utbudet av information om marknaderna, vilket gör, att osäkerheten minskar. I vissa fall övertar man inom staten direkt ansvaret för investeringarna, som vid förstatliganden och grundläggande teknologiskt utvecklingsarbete. I mycket stor utsträckning används också subventioner, skattelättnader o.s.v. för investeringar, där innebörden kan sammanfattas så, att samhället övertar en del av storföretagens investeringskostnader, vilket då påverkar storföretagets bedömning av f's (I)-kurvan för den planerade investeringen.

7

I en viss mening, som här klargjorts, representerar storföretagens egen planering ursprunget i rörelsen mot ekonomisk planering, nämligen i det avseendet att behovet av en omfattande planmässig verksamhet först ställs och möts i storföretaget. Redan på 1920-talet finns uppgifter om att storföretagen börjar specialisera planeringsfunktioner i form av enklare budgeteringsförfaranden, marknadsundersökningar och -påverkan för att planera produktionsvolymen o.s.v. Nya grupper av specialutbildade administratörer och tjänstemän tillförs då företagen.

Erik Höök har i ett arbete undersökt denna aspekt av problemet. För perioden 1935—50 har Höök insamlat material från 12 industriföretag rörande tillväxten av tjänstemannaskikten. Hans slutsats är att den industriella omvandlingen under perioden förklarar mellan 2/3 och 4/5 av tjänstemannakårens tillväxt. Med detta

menar han sådana företeelser som storföretagens tillväxt, specialiseringen, de högre teknologikraven på industriell produktion o.s.v. Inom förklaringsgruppen "industriell omvandling" lägger Höök tonvikten vid specialiseringen av planeringsfunktionerna: moderniseringen av produktionen ökar efterfrågan på intern planering inom företaget, vilket delvis kommer till uttryck genom en ökad tjänstemannaandel.[68]

Frågan hur storföretagen i realiteten planerar är mycket litet utredd. Vi skall i detta avsnitt inskränka denna diskussion till de frågor som är av intresse för vår övergripande problemställning: i vilken mening finns det möjlighet att härleda behovet av makro-ekonomisk planering ur planering inom storföretagssektorn?

Empiriska undersökningar som gjorts av planeringsbeteendet inom storföretagen daterar sig främst till efterkrigstiden och särskilt i början av 1960-talet, då det finns belägg för att det skedde en utvidgning av planeringsfunktionerna. En formaliserad behandling av tidigare "impressionistiskt" hanterade beslut började då göras. I en studie av budgeteringen konstaterar Göran Widebäck att det skett en accelererad utveckling av budgeteringen framför allt därför att man velat införa en långsiktighetsaspekt, simuleringsmöjligheter av alternativa beslut och ytterst en integrerad verksamhetsplanering.

I början av 1960-talet gjorde en undersökningsgrupp inom SNS en enkätstudie av planeringens ställning i en rad utvalda storföretag. I ett statistiskt osystematiskt urval som omfattade 30 företag framkom att nästan alla hade någon form av systematisk långsiktsplanering. Vid redovisningen av den tidpunkt, när man infört långtidsplanering svarade de flesta företagen "omkring 1960" och några "under första hälften av 1950-talet". Denna datering är dock tvivelaktig, då företagen förmodligen svarade på frågan när man började tillämpa moderna metoder i sin långsiktsplanering. Denna godtycklighet i tidsdateringen framgår om man jämför en rapport från direktören för Husqvarna Vapenfabrik, Gunnar Bergenstråhle, från 1951 över ämnet "den ekonomiska planeringen i industriföretaget". Med ett större perspektiv sägs där:

> "Den historiska utvecklingen av planeringstanken löper från 'den gamle kamrerns' bokföring via kontoplanering, löpande band i utvecklingen, självkostnadsberäkningar, intresset för konjunkturstudier och marknadsanalys, hålkortsredovisning och budgetering."[70]

I SNS-studien angavs en rad orsaker till införandet av långsiktsplanering på företagsnivå som kan grupperas under två rubriker, nämligen "investeringarnas allt större känslighet" och "brist- eller krissituationer". I det förra fallet uppgav flera företag att man med långsiktsplaneringen velat "kalkylera framtida kapitalbehov" och skapa beslutsunderlag för "omfattande investeringar". I det senare fallet var det som svar på "en oroväckande resultatutveckling", "stor föränderlighet på avsättningsmarknaderna" eller en brist på arbetskraft eller råvaror. Några företag angav också chefsskifte som orsak.

På frågan om hur man placerade förlades tyngdpunkten på investerings- och försäljningsplaneringen. De flesta företag hade en långsiktsplan för de närmaste

2–5 åren, med en större frekvens för 2–3 år än för 4–5. För de största företagen förekom också en löst skisserad långsiktig perspektivplanering på 10–20 år, även om få i detta avseende hade ett längre perspektiv än 10 år.

I redovisningen av det grundläggande bakomliggande motivet för långsiktig planering fanns två inbördes delvis sammanhängande komplex: för det första ville man bättre kunna bedöma sina investeringsprogram och för det andra angripa samordningsproblem. I diskussionen av vilka faktorer som bestämmer den längsta planeringsperioden för företagen redovisades två problemgrupper: den snabba teknologiska utvecklingen, som gjort investeringsmomentets osäkerhet successivt större och marknadsproblemet, där man särskilt framhävde råvarumarknadernas snabba fluktuationer och förändringar samt "snabbheten och svårbedömbarheten i de strukturella förändringarna på avsättningsmarknaderna".

Allmänt hade flera företag en specialplanering av marknadssidan och många företag hade en planering av investeringarna som gick längre än annan planering. Det framgår också en enkätsvaren, att investeringsplaneringen historiskt var primär och att den efterhand hade grupperat övriga planeringsaktiviteter kring sig.[71]

Vad är det då som bestämmer företagens investeringsplanering? Erik Lundberg har i en studie från början av 1960-talet gjort en empiriskt baserad undersökning av denna fråga.

Den omfattar omkring 200 företag och omkring 20 av dessa har intensivstuderats. Enligt uppgift har urvalet skett på basis av företag som ansökt om byggnadstillstånd under perioden 1/12 1956–1/12 1957. Själva undersökningsperioden kom att infalla 1957–58, d.v.s. i inledningsfasen till en recenssion men då avkastningsmöjligheterna ännu var goda.

I det direkta svaret på utgångsfrågan om hur många företag, som gjort någon form av mera preciserad investeringskalkyl för byggnadsinvesteringen, hade bara 36 % av de 200 företagen gjort detta, men då är det bortfall på främst småföretag som förekom inte redovisat. (Inom begreppet "mera preciserad investeringskalkyl" inräknades också enklare bedömningar av "pay-off"-typ). I det urval av 20 företag, som man senare arbetade mera intensivt med, steg kalkylfrekvensen till 50–75 %, när man frågade dem om hur stor del av det föregående årets investeringar i byggnader och maskiner som planerats med hjälp av kalkyler.

Lundberg studerade relationen mellan förräntningskrav och planerade investeringar mera ingående. Han fann då, att besvärliga finansieringsproblem ledde till att räntabilitetskravet blev relativt högt, d.v.s. ett minimikrav på 20–40 % och ibland ända upp till 70 %. Han exemplifierade de besvärliga finansieringsproblemen med antingen låga bruttovinster eller stora investeringsprogram i kapitalintensiva branscher. 75 % av företagen uppgav, att den stegrade räntenivån sedan 1954 lett till höjda förräntningskrav. I jämförelse med planeringen av investeringarna år 1953–54 hade konjunkturutvecklingen 1957–58 lett till stigande likviditetspåfrestningar och därmed högre räntabilitetskrav, vilket återspeglades i att "pay-off"-perioden blivit kortare. Ytterligare ett mönster i materialet var att företag i besvärligt läge tenderade att välja investeringsprojekt med korta "pay-off"-perioder.

Den relativt låga kalkylfrekvensen ville Lundberg förklara med en rad faktorer, dock med en tyngdpunkt på att företagen led av en besvärande brist på relevant information. Kalkylunderlaget minskade ju längre planeringsperspektivet var. Den ofrånkomliga subjektivitet i beräkningar redan på kort sikt, som de intervjuade företagen starkt betonade, blev med en längre tidshorisont helt dominerande. Det fanns därmed ett uppenbart behov av externt tillförd information om det medelfristiga utvecklingsperspektivet, som de planerande företagen kunde använda i sin planering för att göra den mer rationell.[72]

Ett samband som Lundberg kunde konstatera var, att planeringsintensiteten steg med försämrade vinstutsikter, likviditetspåfrestningar och finansieringssvårigheter. Lundbergs material gällde i tiden 1957/58, en tidpunkt då företagssektorns självfinansieringsgrad ännu var relativt hög, d.v.s. finansieringsproblemen och likviditetspåfrestningarna fortfarande låg inom relativt snäva gränser. Men sedan recenssionen mognat ut 1959, förändrades detta och företagssektorn blev alltmer beroende av extern upplåning. Det är därmed intressant att gå vidare till en undersökning som utförts av Olle Renck och avser material i mitten på 1960-talet.

Rencks material omfattade 28 storföretag och samlades in 1963—65, med en tyngdpunkt på våren 1964. Renck anser det sannolikt att materialet reflekterar normalförhållanden för svenska storföretag. Alla företag arbetar med någon typ av investeringskalkylering, där "pay-off"-metoden är helt dominerande (22 företag), därnäst följd av internränteberäkningar (14 företag).

Materialet lånar sig till slutsatsen, att osäkerheten dominerar storföretagens invewteringsbeteende i flera betydelser. "Pay-off"-metoden dominerar, eftersom den bäst återspeglar likviditetspåfrestningar av en investering, vilket är den viktigaste informationen. Den mäter direkt återbetalningsperioden till skillnad från internränteberäkningar, som bl.a. tar hänsyn till kapitalföremålens restvärde. Företagen tenderar i allmänhet att godkänna investeringar med "pay-off"-perioder på 2—3 år, i några fall på 3—4 år därför att en kortare kapitalbindning ger den större flexibilitet som uppfattas som en nödvändighet. Företagen tillämpar olika kalkylräntor vid olika projekt med regeln att längre investeringsprojekt kräver en högre kalkylränta, d.v.s. avkastningskravet ställs högre. Inflationen tenderar att ytterligare försämra konkurrensmöjligheterna för de långsiktiga investeringarna, eftersom återbetalningarna sker i en successivt försämrad valuta.

Osäkerheten har lett till att företag intagit vad Renck kallar en "försvarsattityd" vid investeringsbedömningen. Den innebär att man prioriterar "säkra", övervägande kortsiktiga investeringar. Vid val mellan alternativa möjligheter tenderar man att låta riskbedömningen dominera beslutet:

"Syftet med beräkningarna är att ej överdriva investeringarnas fördelaktighet",

och

"Man sörjer mer över de dåliga investeringar man gjort än över de goda investeringar man inte gjort" (s. 92).

Försvarsattityden har gjort att stora investeringsprojekt tvingas igenom en serie tester innan klartecken ges.

Den viktigaste orsaken till uteblivna investeringar är att lönsamheten blir för låg i förhållande till de starka riskförväntningarna. Med priset och investeringarnas livslängd som de osäkraste interna planeringsvariablerna fungerar de ovan beskrivna beslutskriterierna diskriminerande mot stora investeringar som har långa pay-off-perioder, eftersom dels inflationen och de allmänna prisförutsättningarna för den enskilda produkten och dels de tekniska framstegen på investeringsvaruområdet bidrar att öka den risk som företaget är berett att ta för projektet i beslutsögonblicket.

Renck noterar, att planeringens formalisering avancerar framför allt i reella eller potentiella krissituationer: när lönsamheten försämras, när någon intern konflikt av större betydelse uppstår inom företaget eller när man upplever en möjlig krissituation för någon enskild insatsfaktor som t.ex. arbetskraft. Planeringens effektivitet är beroende av vad flera företag själva kallar sin "administrativa kapacitet", d.v.s. hur komplexa situationer planeringssystemet kan hantera. En ökning av den administrativa kapaciteten antas vara förenad med stora kostnader, t.ex. i form av utbildning.

Den största osäkerheten är förknippad med de för företaget exogena variablerna, d.v.s. sådana som påverkas av skeenden utanför företaget. De investeringar som mest påverkas av dessa exogena variabler är de större s.k. expansionsinvesteringarna, d.v.s. sådana som görs för att skapa ny produktionskapacitet hos företaget. Objektivt föreligger det därför en stor efterfrågan på denna typ av information för planerande företag.[73]

* * *

Utvecklingen mot en högre grad av planering under efterkrigstiden är tidskontinuerlig för företagens del, men omkring 1960 började således en utveckling i snabbare takt. Vi har ovan visat belägg för detta, vilket också bekräftas av en redogörelse för Svenska Handelsbankens planeringserfarenhet:

"I Handelsbanken arbetar vi sedan början av 60-talet med rullande femårsprognos. Även om långsiktiga överväganden och långsiktig planering ingalunda var någon nyhet inom Handelsbanken var det dock först 1962 som vi tog steget fullt ut till en regelbunden, systematisk långtidsplanering. Man kan säga, att detta var någonting som låg i luften. En rad av våra stora företag gjorde vid denna tid systematiska ansatser i samma riktning."[74]

De objektiva förhållanden som ligger bakom särskilt 1960-talets snabbare expansion för planeringen hänger samman med: den ökande konkurrensen på världsmarknaden, sedan sviterna av andra världskriget övervunnits i de stora exportdrivande länderna; företagens större behov av extern upplåning för att fin-

ansiera sina investeringsprojekt, vilket stegrade riskfaktorn och manade till ett säkrare beslutsunderlag i form av planering; den större investeringsskalan i anslutning till företagens allt större omfång; det "teknologiska imperativets" skärpta konkurrenseffekter, vilket ökade kraven på en långsiktigare investeringsplanering; och återverkningarna från kraven på att staten skulle informera om intressanta makro-prognoser och planeringsintentioner.

Utifrån storföretagssektorns synvinkel har det skett en fortskridande funktionsdelning av planeringsuppgifterna. Denna specialisering har inneburit, att viss planering successivt har övertagits av det offentliga. Dels har tidigare planeringsinformation börjat generas av staten, dels har de strukturella förskjutningarna inom samhällsekonomin gjort, att nya typer av information blivit alltmer väsentlig.

Kunskapen om de exogena variablerna för företaget – dokumenterat hos bl.a. Renck – anses vara de mest svårtillgängliga. Den unika möjlighet staten har att genom sin lagstiftningsmakt inhämta information om konkurrerande storföretags planerade uppträdande på olika marknader gör, att planeringen kan förmedla information, som inte bara ställer sig kostnadskrävande, utan också är oåtkomlig för privata planerare. Till de exogena variablerna hör också planeringen av den offentliga sektorns tillväxt: med dess mycket stora och stegrade betydelse under hela 1900-talet har dess utveckling en direkt betydelse för storföretagens agerande – byggnation, inköp, regionala satsningar, investeringssubventioner, subventionering av arbetskraft, rörelsefrämjande åtgärder o.s.v. inverkar alla på någon central variabel i storföretagets investeringsplanering. Tyngdpunktsförskjutningar i den ekonomiska politiken är också av omedelbart intresse för företagens egen planering. Lundberg rapporterar i sin undersökning ovan, att ränteförändringar på 1 procentenhet direkt föranledde översyn hos företagen med avseende på investeringsplaneringen. Dessutom påpekade Lundberg, att det fanns en komplicerad interdependens mellan offentliga och privata investeringar i den meningen, att t.ex. en parallell offentlig satsning till ett privat investeringsprojekt innebar starkt förbättrade avkastningsmöjligheter för den privata investeringen. Han exemplifierade med utökad samhällsservice i form av vägförbättringar, bostäder, olika fritidsanläggningar o.s.v.

Ulf af Trolle och Bengt Sandkull har övergripande formulerat praxis för svenska planerande storföretag så, att deras utgångspunkt för prognosformuleringen på fem års sikt är den som publiceras av de ekonomisk-politiska myndigheterna. Utifrån denna arbetar de sig ned till en bransch- eller företagsprognos enligt vissa enkla "tumregler" som har visat sig historiskt giltiga. Mycket få storföretag gör självständiga makroprognoser.[75]

8

Låt oss avslutningsvis beskriva den teoretiska struktur på förklaringen till den makro-ekonomiska planeringens framväxt som skisserats i detta kapitel. Vi gör det med hjälp av tablå 2.1. Det förtjänar att påpekas, att vi ser storföretagssektorn som en central faktor i en förklaringsmodell för den makro-ekonomiska planeringens uppkomst och utveckling, men inte som den enda. I kapitel 5 sammanfogas de väsentliga faktorerna till en total förklaringsmodell. Tablå 2.1. beskriver således en partiell förklaring.

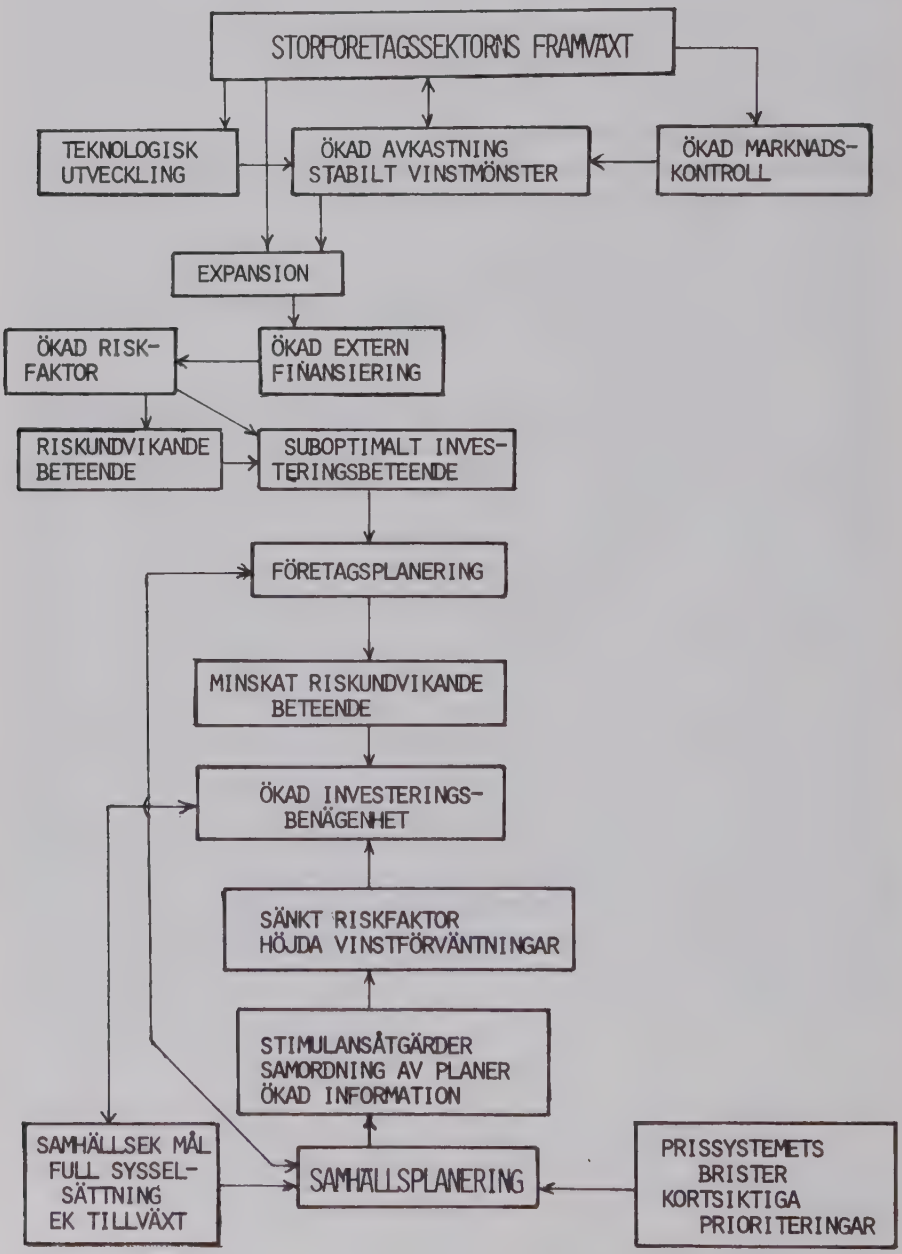
Förklaringens utgångspunkt är den iakttagna processen mot en alltmer ökad företagskoncentration. Den ökade företagskoncentrationen ger utrymme för en snabbare teknologisk utveckling, som i sin tur återverkar på koncentrationsprocessen genom ökad avkastning, som ytterligare expanderar storföretagssektorn (huvuddelen av den teknologiska utvecklingen sker inom denna sektor). Den ökade företagskoncentrationen ger också upphov till ökad avkastning/stabilt vinstmönster och en ökad marknadskontroll, som i sin tur också tenderar att förbättra avkastningen och stabiliteten.

Den teknologiska utvecklingen och ökad avkastning/stabilt vinstmönster ger tillsammans upphov till en expansion, som i sin tur ställer krav på ökad extern finansiering. Den teknologiska utvecklingen och den ökade externa finansieringen ökar tillsammans riskfaktorn, som ger upphov till ett riskundvikande beteende, vilket leder till ett suboptimalt investeringsbeteende. Det suboptimala beteendet hanteras honom storföretagssektorn av att man bygger upp en egen intern planering, vars innebörd blir att minska effekterna av det riskundvikande beteendet.

Samtidigt möts denna företagsplanering från samhällets sida, vars främsta mål är full sysselsättning och hög ekonomisk tillväxt. Samhällsplaneringen betingas bl.a. av prissystemets brister och företagens benägenhet till kortsiktiga prioriteringar. De samhällsekonomiska målsättningarna resulterar bl.a. i en planering, som betingas av storföretagens planering, men som samtidigt ger storföretagssektorn ökad information, samordnar dess — och de enskilda företagens — planering med samhällets samt resulterar i nödvändiga och möjliga stimulansåtgärder. Tillsammans tenderar dessa att sänka riskfaktorn och höja vinstförväntningarna. De två planeringsprocesserna möts i en ökad investeringsbenägenhet, som är en förutsättning för att de samhällsekonomiska målsättningarna skall kunna realiseras.

TABLÅ 2.1

RELATIONEN MELLAN STORFÖRETAGSSEKTORN OCH MAKRO-PLANERINGEN



Noter till kapitel 2

1. Se F. Pryor, (1973), Property and Industrial Organization in Communist and Capitalist Nations; K. George/T. Ward, (1975), The Structure of Industry in the EEC: An International Comparison, Cambridge.
2. Se SOS, Industri 1913—1974. Problemet med att använda dessa industriberättelser är i första hand att de registrerar arbetsställen.
3. För en grundligare redovisning av industriberättelsernas material och mer sofistikerade beräkningar av koncentrationstalen, se ett förarbete till denna avhandling, K. Wickman, Framväxten av en storföretagssektor och dess relation till den makroekonomiska planeringen. Ekonomisk-historiska institutionen, Uppsala 1978, Stencil.
4. Se SOS, Företagsräkningen 1972. För att ta ställning till den historiska utvecklingen finns möjlighet att gå tillbaka till företagsräkningarna 1931 och 1951. Dessa båda redovisar en rad poster som gör dem sinsemellan jämförbara, medan däremot den direkta jämförbarheten är sämre gentemot 1972 års företagsräkning. Ett intressant material återfinns också i 1968 års koncentrationsutredning.
5. Se Statens Pris- och Kartellnämnd, (1971), Storföretag och koncentrationstendenser: koncentrationstendenser inom svensk industri under 1960-talet. Lund.
6. Se R. Höglund m.fl., (1958), Branschrationalisering — mening, metoder, möjligheter, SNS, Stockholm; R. Höglund m.fl., (1964), Näringsliv i omvandling — en studie av branschrationaliseringen i Sverige 1958—1962, SNS, Stockholm; G. Albinsson m.fl., (1968) Strukturproblem, SNS, Stockholm.
7. Se SIND PM 1975:4, Underleverantörsproblematiken — en översyn, stencil.
8. Se M. Hall/L. Weiss, "Firm Size and Profitability", *The Review of Economics and Statistics,* Vol. 49, 1967. För en framställning som problematiserar detta för de allra största grupperna av företag, se en litteraturöversikt hos Smyth/Boyes/Perseau, (1975), Size, Growth, Profits, and Executive Compensation in the Large Corporation, London and Basinstoke, s. 49 f.
9. Se W.H. Starbuck, (1965), "Organizational Growth and Development" i W.H. Starbuck, (ed., 1971), Organizational Growth and Development, Penguin Books, s. 29 ff.
10. Se Henry G. Grabowsky, (1968), "The Determinants of R & D in Three Industries", i B.S. Yamey, (ed., 1973), Economics of Industrial Structure, Penguin Books, s. 341 ff. Att litteraturen är entydig i detta avseende visas hos C. Freeman, (1974), The Economics of Industrial Innovation, Manchester. I detta arbete diskuteras också de typer av innovation som är vanliga i små företag.
11. Se C. Lindström, (1972), Företagets storlek och belägenhet som determinanter för dess uppfinningsaktivitet, Umeå, s. 15 f., 32 f. Lindström har estimerat en regressionsekvation för detta samband med svenskt material för åren 1965—66 som har följande utseende, där P står för antalet patentansökningar och A för antalet anställda i företag med mer än 500 anställda:

$$P = -0.259 + 0.470\ A$$

Tecknet på koefficienten för A anger, att innovationsverksamheten ökar med antalet anställda över hela storleksintervallet uppåt.
12. E. Mansfield, (1962), "Entry, Exit and Growth of Firms", i B.S. Yamey, a.a., s. 106. Jfr. också samme författare: "Size of Firm, Market Structure and Innovation", *The Journal of Political Economy,* Vol. 71, 1963; och "Industrial Research and Development Expenditure Determinants, Prospects, and Relation to size of Firm and Inventive Output"' *The Journal of Political Economy,* Vol. 72, 1964.
13. J. Haldi/D. Whitcomb, "Economies of Scale in Industrial Plants", *The Journal of Political Economy,* Vol. 75, 1967.

14. Se E. Rhenman, (1969), Företaget och dess omvärld – organisationsteori för långsiktsplanering, Stockholm, s. 88 f.
15. Se T. Kempner/K. MacMillan/K. Hawkins, (1976), Business and Society – Tradition and Change, Bungay, Suffolk, s. 118.
16. Se W. Oi/A. Hurter Jr., (1965), "A Theory of Vertical Integration in Road Transport Services", i B.S. Yamey, a.a., s. 233 ff.
17. Se J. Bain, (1954), "Economies of Scale, Concentration and the Condition of Entry", i G.C. Archibald, (ed., 1971), The Theory of the Firm, Penguin Books, s. 81.
18. E. Dahmén, (1950), Svensk industriell företagarverksamhet, Band 1, Uppsala, s. 292 ff.
19. Se t.ex. M.A. Utton, (1971), Industrial Concentration, Penguin Books, s. 66 f.
20. H. Daems/H. van Der Wee, (ed., 1974), The Rise of Managerial Capitalism, The Hague/Louvain, s. 32.
21. Se M. Kalecki, "The Principle of Increasing Risk", *Economica,* Vol. 4, 1937.
22. N. Fischer/G.R.G Hall, "Risk and Corporate Rates of Return"' *The Quarterly Journal of Economics,* Vol. 83, 1969.
23. Stig Wilk m.fl., (1964), Företagets långsiktsplanering. SNS, Stockholm, s. 35.
24. J.F. Helliwell, "Aggregate Investment Equations: A Survey of Issues", i J.F. Helliwell, (1976 ed.), Aggregate Investment, Penguin Books, s. 15 f.
25. R. Marris, (1964), "The Economic Theory of 'Managerial' Capitalism", i G.C. Archibald, a.a., s. 291 ff.
26. S.G. Baker, "Risk, Leverage and Profitability: An Industry Analysis", *The Rreview of Economics and Statistics,* Vol. 55, 1973.
27. C. Freeman, (1974), The Economics of Industrial Innovation, Manchester, s. 226 f.
28. Se J. Argenti, (1974), Systematic Corporate Planning, Birkenhead, s. 21, 23.
29. C. Nicolin, "Teknik och näringsliv i morgondagens samhälle", i SNS, (1956), Näringslivet planerar för framtiden, Stockholm, s. 17.
30. Se E. Mandel, (1974), Senkapitalismen, bd 1, Kristianstad, s. 214 f.
31. Se L. Lundberg, (1969), Kapitalbildningen i Sverige 1861–1965, Uppsala, s. 42 ff.
32. Svensk industri under 70-talet med utblick mot 80-talet: 1970 års långtidsutredning, bil. 2, SOU 1971:5, s. 242.
33. Långtidsutredningen 1975: Huvudrapport, SOU 1975:89, s. 73 f.
34. K.D. George, (1972), "Diversification and Aggregare Concentration", i B.S. Yamey, a.a., s. 323.
35. R. Monsen/A. Downs, "A Theory of Large Managerial Firms", *The Journal of Political Economy,* Vol. 73, 1965.
36. G.H. Hurdle, "Leverage, Risk, Market Structure and Profitability", *The Review of Economics and Statistics,* Vol. 56, 1974.
37. Se H. Fayol, (1965), Industriell och allmän administration, Stockholm.
38. För en översikt av den teoretiska utvecklingen, se H. Mabon, (1971), Organisationslärans utveckling, Stockholm.
39. Ansvarig för den tyska planeringen var storföretagsledaren (AEG) Walther Rathenau. Denne författade en rad skrifter som analyserar och diskuterar planeringens genomförande. Se t.ex. dens., (1918), Den nya hushållningen, Stockholm; dens., (1918), Om aktieväsendet – synpunkter på affärslivet, Stockholm; dens., (1918), Fredshushållningens problem – föredrag hållet i "Deutsche Gesellschaft" den 18 december 1916, Stockholm.
40. O. Bauer, (1933), Rationalisering – felrationalisering, Stockholm, s. 11.
41. Se O. Bauer, a.a., s. 146 f.
42. Se J. Woodward, (1958), "Management and Technology", i T. Burns, (ed., 1973), In-

dustrial Man, Penguin Books, s. 196 ff.
43. A.L. Stinchcombe, (1965), "Social Structure and the Invention of Organizational Forms", i T. Burns, a.a., s. 178.
44. N.W. Chamberlain, (1962), The Firm: Micro-Economic Planning and Action, McGraw-Hill, s. 25.
45. G. Eliasson, (1976), Business Economic Planning: Theory, Practice, and Comparison, Katrineholm, s. 224 ff.
46. Se G. Pellicelli, "Management 1920–1970", i C. Cipolla, (ed., 1976), The Fontana Economic History of Europe, bd 5:1, Glasgow, s. 197 ff.
47. G. Eliasson, a.a., s. 220.
48. Se N. Kaldor, "The Equilibrium of the Firm", *The Economic Journal,* Vol. 44, 1934.
49. Se G.P.E. Clarkson, (1963), "Interactions of Economic Theory and Operations Research" i G.P.E. Clarkson, (ed., 1968), Managerial Economics, Penguin Books, s. 67.
50. Se R. Rhenman, (1969), a.a., s. 106.
51. Se Monsen/Downs, a.a., W.H. Starbuck, a.a., s. 84.
52. G. Eliasson, a.a., s. 249.
53. T. Scitovsky, "Two Concepts of External Economies", *The Journal of Political Economy,* Vol. 62, 1953.
54. T. Scitovsky, "A Reply", *The Journal of Political Economy,* Vol. 63, 1954.
55. Se H.B. Chenery, "The Interdependence of Investment Decision", i M. Abramowitz m.fl., (ed., 1959), The Allocation of Economic Resources, Stanford, s. 82 ff.
56. Se J. Black, "The Theory of Indicative Planning", *Oxford Economic Papers,* Vol. 20, 1968.
57. J. Tinbergen, (1958), The Design of Development, Baltimore, s. 56.
58. U. af Trolle/B. Sandkull, (1966), Företaget och framtiden, Stockholm, s. 13 ff.
59. A.a., s. 14.
60. Se R.M. Cyert/J.G. March, (ed., 1963), A Behavorial Theory of the Firm, Prentice-Hall, ss. 110 ff, 120 ff, 285 f.
61. W.H. Starbuck, a.a., s. 82. Samma iakttagelse redovisas hos G. Eliasson, a.a., s. 82.
62. F. Martin, "The Information Effect of Economic Planning", *The Canadian Journal of Economics and Political Science,* Vol. 30, 1964.
63. I. Svennilsson, "Behovet av planering på längre sikt", i (ed., 1967), Samhälle i omvandling, Stockholm, s. 163 ff.
64. O. Renck, (1974), Investeringsbedömning i några svenska företag, Nacka, s. 91.
65. C. Freeman, a.a., s. 252.
66. Ibid., ss. 69 ff, 74 ff, 108 ff.
67. Se J. Annerstedt, "Några drag i den svenska statliga forskningspolitikens framväxt", i P. Dencik/B-Å. Lundvall, (ed., 1974), Arbete, kapital och stat, Stockholm, s. 108.
68. Se E. Höök, (1953), Tjänstemännen och den industriella omvandlingen – en studie av tjänstemannakårens tillväxt inom industrin, Stockholm.
69. G. Widebäck, (1973), Budgetering – ett medel för effektiv företagsplanering, Stockholm, s. 24.
70. G. Bergenstråhle, "Den ekonomiska planeringen i industriföretaget", i SNS, Företagsledarekonferensen i Tylösand 4–8 juni 1951, Stencil, s. 1/1.
71. Se S. Wilk m.fl., (1964), Företagets långsiktsplanering. Appendix B: Företagens långsiktsplanering i praktiken – några enkätsvar, Stockholm, s. 152–87.
72. Se E. Lundberg, (1961), Produktivitet och räntabilitet – Studier i kapitalets betydelse inom svenskt näringsliv, Stockholm, s. 134 ff.
73. Se O. Renck, (1974), Investeringsbedömning i några svenska företag, Nacka.
74. R. Höglund, "Planeringsmetoder i Svenska Handelsbanken", i Planering – en antologi, (1970), Stockholm, s. 125.

75. Se U. af Trolle/B. Sandkull, (1966), Företaget och framtiden — gissning eller prognos?, Stockholm.

Kapitel 3

Det svenska planeringssystemet

Det svenska planeringssystemet innefattar i dag en hel rad grenar: fysisk riksplanering, byggnadsreglering, långtidsutredningar, exportplanering, energiplanering, försvarsplanering, framtidsstudier, vägplanering, ekonomisk politik o.s.v.

I denna avhandling skall de flesta partiella planeringsområden inte behandlas i sig. I stället skall intresset koncentreras till vad som betraktas som den ekonomiska planeringens kärna: den kortfristiga ekonomiska politikens långsiktsaspekter och de medelfristiga planerna som de kommer till uttryck i de successiva s.k. långtidsutredningarna. Dessa tar mest allmänt ställning till den makro-ekonomiska utvecklingen och bildar den institutionella ramen för de samlade ekonomisk-politiska åtgärderna. Därmed avgränsas undersökningen till vad som uppfattas som den egentliga indikativa planeringen.

1

Den svenska planeringen är en variant av den indikativa planeringen. Den beskrivs ofta som en projektion, bunden av vissa målsättningar. Att planera innebär att utföra en serie analyser för att se vilka åtgärder ett eftersträvat framtida jämviktstillstånd kräver.[1] Om avgränsningen av den ekonomiska planeringen bara innefattar de s.k. långtidsutredningarna i inskränkt mening, de *till namnet* medelfristiga planerna, är beskrivningen intressant.

I detta arbete betraktas denna definition som alltför snäv. Perspektivet skall vidgas till att omfatta vad som kan kallas det implicita ekonomiska planeringssystemet, där den kortfristiga politikens långtidsaspekter jämställs med långtidsutredningarna. Det är t.ex. orimligt att uppfatta långtidsutredningarnas hypotetiska diskussioner om tänkbara framtida situationer på arbetsmarknaden som den enda planmässiga sysselsättningspolitiken på längre sikt. Även kortsiktigt motiverade åtgärder, som har betydelsefylla insedda långsiktiga verkningar, t.ex. politiken för full sysselsättning, kan ses som en del av planeringen.

I praktiken finns ett nära samband mellan medelfristig plan och centrala kortsiktiga åtgärder. I planeringsdokumenten återkommer en administrativ argumentation: bättre samordning mellan åtgärder och överblick över följderna är då ett huvudargument.[2] Införandet av en långtidsbudget 1960 – som beräknar kostnader och intäkter av vissa reformer på medellång sikt – och inrättandet av ett särskilt planeringsråd – för den medelfristiga planeringen – inom finansdepartemen-

tet 1962 innebar ett institutionellt erkännande av sambandets betydelse.

De kortsiktigt *motiverade* åtgärder som vi uppfattar som led i den medelfristiga politiken är de som främst rör investerings- och arbetsmarknadspolitiken. De har alltifrån 1930-talets genombrott varit centrala i svenk ekonomisk politik. Dessutom har det hela tiden funnits en medvetenhet om det längre tidsperspektivet vid behandlingen av frågorna i en sådan omfattning som skiljer dem från övrig kortsiktigt baserad ekonomisk politik. De båda målens särskilda vikt understryks av att styrningen institutionaliserats i AMS och investeringsfonder: vid sidan av löpande åtgärder finns permanenta institutioner.[3]

Beskrivningen av de svenska planernas tidsdimension följer ett vacklande språkbruk. I den internationella litteraturen avgränsas *kortfristig planering* till en explicit planläggning som går mindre än tre år framåt i tiden. *Medelfristig planering* är åtgärder som på mer än tre års och mindre än sju års sikt. *Långfristig planering* är planer som sträcker sig mer än sju år framåt i tiden, oftast 10—20 år. De svenska s.k. långtidsutredningarna som hela tiden sträckt sig över den närmaste femårsperioden, är därför medelfristiga planer. De s.k. utblickar på 10—15 års sikt som gjorts från och med 1959 års långtidsutredning är *skisser* till långfristiga planer. För att undvika missförstånd skall termerna kortfristig, medelfristig och långfristig endast användas i den internationella litteraturens betydelse.

Planeringsperioderna för olika planerade enheter i den svenska ekonomin är mycket olika. Inom företagssektorn sker huvuddelen av planeringen inom storföretagen och där på ett-årsbasis. Många storföretag har också en planeringshorisont på 2—5 år, framför allt för investeringsprogram och samordningsfrågor. I flera fall förekommer en perspektivplanering på 10—20 år. Den kommunala planeringen — budget och investeringar — sträcker sig 1—5 år framåt i tiden, medan den fysiska riksplaneringen har en planeringsperiod på 15—30 år. Energiplaneringen har ett tidsperspektiv på 10—30 år. Länsplaneringen, som syftar till att presentera långfristiga ekonomiska planer för länens utveckling, har ett perspektiv på omkring 10 år. Planeringen av vägväsendets utbyggnad sker på basis av 3-, 5-, 10- och 15-årsplaner. Bostadsbyggandet som planeras kommunalt sker huvudsakligen inom ramen för 5-åriga bostadsbyggnads-program: bostadsstyrelsen ger årligen tillstånd för en del av programmet, i vissa fall på tre år.[4]

En uppgift för den indikativa planeringen blir att hålla samman och på medelfristig sikt vägleda det totala planeringskomplexet. Bedömningar var gäller resursutrymmen, prioriteringar o.s.v. görs därför löpande i långtidsutredningarna.

* * *

I detta kapitel skall vi beskriva vad vi uppfattar som det svenska planeringssystemet, dess historiska utveckling och dess olika "genombrott" under perioden 1932—1975. Beskrivningen är anlagd så, att den bakomliggande hypotesformuleringen skall vara skönjbar: relationer till storföretagssektorn, investeringsstyrningens plats i planeringssystemet o.s.v. behandlas vid olika tidpunkter. Fram-

ställningen vidgas med en internationell jämförelse i kapitel 4 och avslutas med en övergripande diskussion i kapitel 5.

I. Utvecklingen till 1945

1

1930-talets långa och djupa depression kom att på ett avgörande sätt påverka den ekonomiska politikens utveckling. Uppfattningarna förändrades så, att penningpolitiken förlorade sin förhärskande roll och började i stället behandlas som en del av en allmän ekonomisk politik:

"Det var 30-talets depression som i Sverige och andra länder utlöste intresset för finanspolitikens möjligheter att styra en ekonomi upp ur ett tillstånd av hög arbetslöshet och djup depression. Det hade visat sig, att en starkt expansiv penningpoliitk medförande hög likviditet och rekordlåga räntor under de första åren på 30-talet inte fick avsedd effekt — varken i USA eller i olika europeiska länder. I Sverige konstaterades det, att en expansiv penningpolitik inte kunde bli effektiv i djupet av en depression."[5]

Det problem som ställdes var att dämpa krisens effekter, särskilt för arbetsmarknadens del. Eftersom ekonomin inte automatiskt intog en jämviktsnivå som innebar hög sysselsättning, stod det klart, att någon form av statlig styrning borde prövas. Det principiellt nya var att staten medvetet strävade efter att stimulera efterfrågan genom i första hand investeringspåverkan och lånefinansierade offentliga arbeten.

För att förstå det komplex av åtgärder som växte fram från 1930-talet och deras gradvisa övergång i makro-ekonomisk planering, vore det missvisande att enbart, eller ens främst, beakta den *konjunkturella* utvecklingen. Det är främst de strukturella förändringarna sedan 1900-talets början som förklarar att den ekonomiska politikens interventioner blev permanenta från och med den stora depressionen. Djupet och varaktigheten i 1930-talets kris var ett uttryck för en strukturell kris, som ytterst var den oreglerade laissez-faire-ekonomins kris. Den statliga ekonomiska styrningen *initierades* av den akuta konjunkturproblemet men förde i sin förlängning över till de djupare liggande strukturella problemen och kom därför att bli inledningsfasen till en permanent makro-ekonomisk planering.

En grundläggande förändring låg i tendensen att *stordrift* hade brutit igenom på fler produktionsområden. (Jämför kapitel 2.) Storföretagen tillägnade sig de effektivitetsvinster, som fanns i bl.a. skaleffekterna, och introducerade mer avancerad intern planering. Ett uttryck för denna förskjutning återfinns i 1920-talets rationaliseringsvåg.[6] Den ledde till att storföretagssektorn utmejslades skarpare och kom att koncentrera en stor del av produktionsförmågan. Det medförde, att delvis nya problem blev centrala under 1930-talskrisen:

"Rationaliseringsverksamheten styrdes under påverkan av krisen över till större tonvikt på organisation, distribution och ekonomisk planläggning."[7]

Erik Dahmén har visat, att före depressionen ackumulerades en rad djupgående förändringar, som under 1930-talet medförde, att den svenska ekonomins moderna struktur utbildades.[8] Han pekar på framväxten av en grupp stora företag, viktiga förskjutningar i storföretagens interna organisation, transportrevolutionen med bilism och radiokommunikation, den snabbt växande andelen nya produkter, särskilt varaktiga konsumtionsvaror och teknologins snabbt växande betydelse.[9]

Med hjälp av Dahmén är det möjligt att formulera en syn på 1920-talet som en "övergångsperiod" mellan laissez-faire-ekonomin och den moderna ekonomin. Företagsstrukturen förändrades så mycket, att genombrottet för en interventionistisk ekonomisk politik på 1930-talet blev en ersättning för ekonomiska drivkrafter som mattats eller försvunnit i koncentrationsprocessen.

Produktionstiden förlängdes för företagen i och med att man från slutet av 1920-talet investerade mer i teknisk forskning. Den växande företagsstorleken medförde också allmänt, att kapitalinvesteringarna blev genomsnittligt större och förutsatte en expanderande marknad. Förskjutningen i produktsortimentet mot en större andel varaktiga konsumtionsvaror hade medverkat till att skärpa marknadsproblemet i och med att efterfrågan på sådana produkter visade sig fluktuera mycket. Denna problematik underströks ytterligare av att de växande fasta kostnaderna krävde en driftsnivå nära fullt kapacitetsutnyttjande.

Den kortfristiga ekonomiska politik, som inleddes på 1930-talet, hade initialt ett krisbekämpande syfte: uppgiften var att öka efterfrågan för att lösa investerings- och sysselsättningskrisen. I den kortsiktiga politik, som dominerade hela 1930-talet, fanns dock flera inslag av en längre syftande planering.

Den nya budgetdoktrinen och -praxisen initierade en rad frågeställningar. Den första gällde den långsiktiga samhällsekonomiska finansieringen av underskottet. Man visade, att åtgärdernas ekonomiska "utrymme" fanns i en möjlig tidsmässig omfördelning av finansieringen. Under höjkonjunkturen skulle budgeten överbalanseras och generera ett överskott som täckte underskottet under den föregående lågkonjunkturen. Det innebar, att redan krispolitikens finansiering reste frågan om ett längre statsfinansiellt planeringsperspektiv.

För det andra hade depressionen skjutit fram frågor som sammanhängde med omdaningen av det ekonomiska systemet. Ernst Wigforss uttryckte denna ansats på följande sätt:

"Och det är inte underligt, om man i vida kretsar är mera villig än förut att lyssna till kritik av den rådande ekonomiska ordningen och att överväga möjligheten av djupgående förändringar. Därför kan krisen kallas en förtroendekris inte bara som penningkris och allmän ekonomisk kris utan också i en tredje och lika allvarlig bemärkelse, nämligen som en kris för breda folklagers förtroende till det förhärskande ekonomiska systemet."[10]

I sin grundtes att påbörja en anpassning av den ekonomiska politiken till förändringen av det ekonomiska systemet fann socialdemokraterna instämmanden från borgerliga. Felix Hamrin sade t.ex. i samma diskussion:

"Det är ju emellertid ganska enkelt, att under en tid sådan som denna, då missnöjet växer och massor av människor äro missbelåtna, framföra en tes om samhällets omorganisation. Men är det ändå för mycket begärt, att vi få någon anvisning om, *huru* denna omorganisation skall ske? Jag skulle för min del uppriktigt vilja säga herr statsministern, att förhållandena äro sådana, att varje ansvarsmedveten medborgare måste vara beredd att diskutera även en sådan utveckling, en sådan omläggning. För min del är jag beredd till detta."[11]

Det var en beredskap till en ekonomisk politik som gick utöver bekämpandet av depressionen, som återspeglas i dessa ståndpunkter. I 1934 års statsverksproposition menade man, att konjunkturarbetslösheten kunde lösas genom åtgärder "av tillfällig karaktär", men att den strukturella arbetslösheten krävde någon form av planering:

"Man står här inför frågor avseende såväl omflyttningar av arbetskraft som möjligheten att överhuvud taget öka arbetstillfällena inom landet och fördela dessa så att försörjning genom arbete kan beredas alla arbetsdugliga och arbetsvilliga. Tryggandet av vårt folks framtida försörjning kräver särskilda undersökningar och åtgärder på lång sikt."[12]

Närvaron av det mera långsiktiga strukturproblemet kan skönjas i budgetarbetets utveckling under hela 1930-talet. Frans Severin argumenterade för nödvändigheten att koppla samman den kortfristiga ekonomiska politiken med planering för att kunna föra en effektiv arbetslöshetspolitik:

"Skall något nämnvärt vinnas måste till räntepolitiken också fogas medvetna, centralt bestämda försök att leda kapitalströmmarna och bestämma investeringarna, men då har man redan uppgivit den kapitalistiska automatismens princip och det kan knappast för någon finnas något principiellt skäl mot försäk till planhushållning även direkt på produktionens område."[13]

En precisering av det kapitalistiska systemets brister försökte Severin göra i en reservation till den stora arbetslöshetsutredningen, där Severin efterträtt Wigforss som socialdemokratisk representant.[14] Det grundläggande skälet till att en makroekonomisk planering måste prövas var, att monopoliseringstendenserna brutit igenom på ekonomins centrala områden. Därför hade stora löntagargruppers situation blivit beroende av ett litet antal företag, och dessa företag hade satt prissystemets automatik ur spel. För att kompensera konkurrensens tillbakagång krävdes en "medveten samhällelig kontroll". Severin förordade i första hand en samhällsplanering av investeringarna, rationaliseringsrörelsen, kontroll över kapitalrörelserna och lönebildningen samt statligt monopol på utrikeshandeln, särskilt med hänvisning till att de makro-ekonomiska synpunkterna ägde företräde framför de mikro-ekonomiska.

Inom ramen för Arbetslöshetsutredningen 1931—35, där de krav som en ambitiös arbetslöshetspolitik skulle ställa på centrala samhällsekonomiska områden inventerades, skedde en teoretisk utveckling av planeringsfrågan. De ledande Stockholms-ekonomerna deltog i denna diskussion.[15]

Gunnar Myrdal behandlade i planeringsavseende främst de offentliga arbetena.[16] Som bakgrund fanns för honom kravet på finansernas sundhet. Därför mås-

te statens utgifter underkastas en längre gående plan, som skulle ge utrymme för "sundhets"-aspekten. I detta schema borde även de kommunala budgetarna infogas. Myrdal antog, att

"förutsättningarna för en lycklig lösning på detta viktiga men rättsligt och administrativt synnerligen komplicerade finansiella centraliseringsproblem hålla på att skapas av sig själva."[17]

Nyckeln var de växande statliga bidragen till kommunerna, som medförde ökad möjlighet till styrning. För Myrdal framstod långtidsplaneringen som finanspolitikens nyckelproblem:

"Utvidgad och förbättrad långtidsplanering betecknar sannolikt det fält, varpå de för framtiden betydelsefullaste och mest genomgripande finansiella reformerna komma att äga rum."[17]

Långtidsplaneringens huvudproblem var en med hänsyn till konjunktursvängningarna rationell lokalisering av offentliga arbeten i tiden. Planeringsmomentet låg i att göra successiva inventeringar av möjliga offentliga arbeten och investeringar. Myrdal tänkte sig översikter för löpande tioårsperioder, varefter man skulle sätta in offentliga arbeten efter behov enligt en utredd rangordning mellan dem. Denna typ av långtidsplanering betecknade Myrdal som en rationalisering av rådande praxis. Utan en sådan inventering skulle finanspolitikens effektivitet minska, eftersom man annars vore hänvisad till improvisationer för stunden. Myrdal betraktade steget över till en sådan långtidsplanering som kort och dess teknik som känd.

I en recension av Arbetslöshetsutredningens konservativa slutbetänkande kritiserade Erik Lindahl de alltför kortsiktiga problemställningarna från utredningens majoritet. Genom uppknytningen till konjunkturproblemet hade man försummat en genomgripande behandling av strukturproblemet. Lindahl exemplifierade sin problematik med vad han kallade den permanenta arbetslösheten, som i princip mynnar ut i ett krav på sysselsättningsplanering. Lindahls ståndpunkt kan tolkas på följande sätt: om alla resurser för att lösa arbetslöshetsproblemet sätts in mot den konjunkturbestämda arbetslösheten, så har man bara delvis löst problemet. Med konjunkturpolitik kan man inte komma åt den strukturellt betingade arbetslösheten. Denna kommer att kvarstå även efter en lyckosam konjunkturpolitisk satsning, varför medel som särskilt angriper dessa problem bör tillfogas den ekonomiska politiken.[18]

Den mest explicita diskussionen av planeringsproblemet på 1930-talet fördes av Bertil Ohlin. Vi har redan i kapitel 1 skisserat dennes ståndpunkt, men vi gör här en kort sammanfattning. Ohlin identifierade åtminstone tre strukturella orsaker till de stegrade kraven på den ekonomiska politiken: 1) det hade från industrialismens utmognad ägt rum en allt större monopolisering inom näringslivet. Av särskild betydelse var de fasta investeringarnas stigande nivå; 2) den organisatoriska revolutionen, med en allt större andel fackligt organiserade producenter, har förändrat lönebildningens mekansimer; 3) den sociala utvecklingen har gett upp-

hov till en ny syn på trygghetsfrågorna och därför kommit att ställa nya krav på politikens utformning. Ohlin definierade investeringsfrågan som den ekonomiska politikens centrala problem. I sin positiva formulering av en planeringsmodell, urskilde han främst konjunkturpåverkande uppgifter. Hans ståndpunkt var, att det dock fanns relativt snäva gränser för hur långt det statliga initiativet skulle drivas innan det ledde till samhällsekonomiska effektivitetsförluster.

Med tillkallandet av vad som senare kallats "1935 års delegation" fördes planeringsfrågan *politiskt* ett steg framåt. Den tillsattes som en följd av arbetslöshetsutredningens förslag om att inrätta ett konjunkturinstitut för att undersöka behov och möjligheter av sociala och ekonomiska trendanalyser.[19] Delegationen konstaterade inledningsvis, att

"den ekonomiska och sociala politiken vilar på en bedömning av framtida förhållanden".

Därför måste den ta sin utgångspunkt i en förväntad sannolik utveckling av ekonomin. Så snart ekonomisk-politiska åtgärder avser en följd av år, måste de jämföras med den prognosticerade långtidsutvecklingen. Den fleråriga prognosen användes redan inom näringslivet, varför samordningsvinster med de privata skulle blir en följd.

Delegationen menade, att det var särskilt viktigt att skaffa sig säkra uppgifter om dels de långsiktiga förskjutningarna i näringsgrenarnas relativa betydelse — påskyndade av depressionen — dels de regionala förskjutningarna. Delegationen såg här två grupper av faktorer: å ena sidan sådana som tillät en rimligt säker bedömning (hemmamarknaden, den teknologiska utvecklingen, befolkningsutvecklingen i Sverige o.s.v.) och å den andra sådana som var vidhäftade med stora fel (politisk utveckling i andra länder, världsmarknadens rörelser o.s.v.). Även om de senare tendenserna var problematiska, så var det rimligare att utgå från prognoser om deras sannolika utveckling än att oreflekterat anta en bestående trend.

Med en ekonomisk politik som vilade på ett prognosunderlag, kunde man stärka sådana tendenser "som det förefallet troligt eller som det är uppenbart att man på lång sikt vill stärka".[20]

En samlad överblick över näringslivet skulle medge en smidig avveckling av krisåtgärderna till förmån för en ekonomisk politik av långsiktig natur. Genom förändringar i efterfrågan och råvaruförutsättningar förutsåg delegationen en tillbakagång för vissa regioner. Genom offentliga åtgärder kunde man då flytta över arbetskraften till andra branscher och regioner. I detta exempel såg delegationen efterfrågeanalysens centrala roll i prognosarbetet. De problemkomplex man lyfte fram var transportväsendets utbyggnad, näringspolitiken, arbetslöshets- och sysselsättningspolitiken på lång sikt, bostadsproduktionen och den kommunala finanspolitiken.

I generell mening innebar den teoretiska utvecklingen under 1930-talet i Sverige — och det finns paralleller i andra länder — att laissez-faire-teorin började genombrytas. Tydligast kommer det till uttryck i att man explicit formulerar makroekonomiska uppgifter för statsfinanserna. Intresset riktas inte längre främst på

statsfinansernas "sundhet", utan på deras effekter på det makro-ekonomiska kretsloppet. Det väsentliga blir inte längre att begränsa och balansera den offentliga verksamheten, utan att anlägga den så, att dess kända spridningseffekter medverkar till en allmän ekonomisk återhämtning. Den ekonomiska politiken skall inte längre basera sig på statsbudgeten, utan på en nationalbudget som belyser de aggregerade storheternas rörelser.

Ett problem när det gällde utvecklingen mot ekonomisk planering vid början av 1930-talet var, att den hade en smal bas att stå på. Erfarenhetsmässigt hade man egentligen bara första världskriget att gå tillbaka på; vad gällde sanktioner och kontroller hade man främst statsutgifterna; institutionellt hade man de penningpolitiska institutionerna och i informationsavseende hade bara ett fåtal grenar av den officiella statistiken utbildats sedan 1920-talet.

Den ekonomiska politikens främsta uppgift var inledningsvis att kortsiktigt styra efterfrågan. Redan från början fanns dock ett större, strukturförändrande perspektiv. Det hette i 1934 års budget:

"De pågående och planerade utredningarna böra bedrivas med all skyndsamhet och ha till föremål ett planmässigare ordnande av hela vårt näringsliv. Under tiden är det nödvändigt att genom allmänna åtgärder effektivt medverka till förhindrande av stagnation och tillbakagång."[21]

Inriktningen på planmässig ansats hade kommit till uttryck i den serie ekonomisk-politiska utredningar som hade påbörjats och åberopas i citatet. Särskilt inom Arbetslöshetsutredningen hade man låtit undersöka centrala aspekter på arbetslöshetspolitiken: finanspolitikens roll, handels- och valutapolitiken, penningpolitik, löneutvecklingen o.s.v.

2

Omkring 1936 är det möjligt att säga, att åtgärderna mera tydligt mognade ut till ett förstadium till modern planering. Vid denna tidpunkt förelåg ett teoretiskt referensmaterial: arbetslöshetsutredningen med bilagor, kring denna grupperade särundersökningar av olika branschers och varugruppers sysselsättningsintensitet, rapporten från 1935 års delegation, handels-, valuta- och kreditpolitiska utredningar, allmänna utredningar om konjunkturförloppets säregenheter och typiska drag för den föregående perioden m.m. Man tänkte sig, att dessa utredningar kunde ge en utgångspunkt för en efter nya linjer utstakad ekonomisk politik, som skulle utvidga de föregående, delvis på försöksbasis vidtagna åtgärderna.

Praktiskt hade man de föregående årens erfarenheter av statsregleringarna att falla tillbaka på. Man drog slutsatsen, att statens ekonomiska insatser varit väsentliga för återhämtningen efter 1934 och att det därför inte var möjligt att dra sig tillbaka.[22] De direkta problemen var fortfarade hög arbetslöshet och låg efterfrågan. Som internationell erfarenhet konstaterade finansministern, att de länder

som fört en expansiv ekonomisk politik hade haft en gynnsammare konjunkturutveckling än andra.[23]

Vid arbetet med 1936 års statsverksproposition överskred man den ettåriga finansplan man dittills hade arbetat med och påbörjade en diskussion om en flerårig balansering av budgeten. En bakgrund var det osäkra internationella konjunkturläget, som bedömdes kunna slå över i en ny depression. Den förväntade närmaste utvecklingen var dock, att tillväxten skulle fortsätta, om än i lägre takt. De två faktorer som kunde äventyra prognosen var en internationell depression eller stora arbetskonflikter inom landet. Utifrån detta definierade man två huvuduppgifter:

"Den första står i samband med strävan att övervinna den kvardröjande arbetslösheten. Den andra framgår ur behovet att även statsfinansiellt vidtaga förberedelser för att möta en ny ekonomisk kris."[24]

1936 års statsbudget innebar en tyngdpunktsförändring också i den meningen, att tillväxten för de offentliga arbetena nedbringades till förmån för ökade statliga investeringar i de affärsdrivande verken och bostadssektorn (egnahemsbildning, bostadsbyggande och bostadsförbättringar).[25]

I en särskild bilaga gjorde Riksräkenskapsverket en undersökning av statsinkomstens sannolika utveckling under den närmaste treårsperioden.[26] För att definiera det intecknade "utrymmet" för denna inkomstökning beräknade Riksräkenskapsverket också "de automatiska utgifternas" förväntade utveckling under samma period.[27] Finansdepartementet underströk osäkerheten i dessa beräkningar men betonade, att siffrorna var en vägledning för att bestämma och styra utgifterna.[28]

I syfte att bygga upp en institutionell bas för den ekonomiska politiken föreslog regeringen år 1936 inrättande av ett s.k. Konjunkturinstitut.[29] Förslaget motiverades med att institutet skulle bidra till att effektivisera den ekonomiska politiken. I remissbehandlingen hade bl.a. Kommerskollegium motiverat en positiv hållning:

"att de under efterkrigstiden i mycket ändrade förutsättningarna för landets näringsliv i förening med det allmännas alltmera omfattande och mångsidiga ingripande på det ekonomiska och sociala området uppenbarligen skapats ett behov av ökad och fördjupad ekonomisk information främst till ledning vid berörda offentliga verksamhet men även till tjänst för näringslivet självt."[30]

Utredningsmännens resultat publicerades 1937.[31] Institutet skulle syssla med att analysera ekonomiska frågeställningar på kort och lång sikt. Utöver konjunkturfrågorna utpekades strukturproblematiken som viktig att klarlägga. Sammanfattande uppgift för KI var att bedöma de ekonomiska tendensernas riktning och styrka. Det skulle kompletteras med liknande analyser av de utländska marknadernas utveckling.

Den utan reservation viktigaste enskilda faktorn att klarlägga var investeringsverksamheten:

"Denna kan uppträda såsom en primär faktor vid konjunkturomslag och ge impulser till en expansion eller kontraktion av den ekonomiska verksamheten. Den kan också vara en sekundär företeelse, orsakad av t.ex. en exportexpansion, och är då av intresse även såsom symptom på förändringar i det allmänna konjunkturläget. Institutet måste därför eftersträva att på detta område erhålla tillgång till det statistiska material, som erfordras för ett bedömande av den reala kapitalbildningens karaktär och omfattning. Häri bör ingå material för belysning icke endast av redan verkställda investeringar utan även av företagarnas investeringsplaner."[32]

Det var således i fråga om investeringarna som man först föreslog skyldighet för företag att redovisa sina planer. På denna bas skulle institutet kunna uppställa en makro-prognos för investeringarna. Denna typ av prognoser uppfattades som viktiga redskap för att utvidga den ekonomiska politiken.

Inom arbetslöshetsutredningen hade man diskuterat behovet att integrera lönebildningen i övrig ekonomisk politik. I sitt slutbetänkande menade arbetslöshetsutredningen, att en lönestegring alltid blir arbetlöshetsdrivande.[33] Den strukturella arbetslösheten borde leda till en politik som utmärktes av "en bättre anpassning av anställningsvillkoren efter den ekonomiska långtidsutvecklingen".[34] För att hantera den konjunkturella arbetslösheten såg utredningen det som viktigt, att genom lönesatsförändringar "motverka de konjunkturella fluktuationerna i efterfrågan på arbetskraft".[35]

För att få till stånd en sådan lönepolitik förutsåg utredningen en förändring av arbetsmarknadens organisation. Det centrala var att inarbeta lönefrågan i problemet om ekonomins strukturella förskjutning eller att anpassa "anställningsvillkoren efter den ekonomiska långtidsutvecklingen". Man ville underlätta "de arbetslösas överförande från områden med definitivt försämrade försörjningsmöjligheter".[36] Yrkesutbildningen borde byggas ut.

Utredningen diskuterade bidragspolitik, så att totala "överflyttningskostnader" skulle betalas, även för överflyttning av större grupper arbetare. Arbetsförmedlingen behövde därför utvecklas till en högre organisation med en starkare ställning.

Med utgångspunkt i en sådan förändring av arbetsmarknaden såg utredningen möjligheten att gå vidare till en rationell lönepolitik. Förutsättningen var en organisatorisk förändring av fackföreningsrörelsen. Den betraktades av utredningsmajoriteten som ett uttryck för arbetsmarknadens förstelning. De lokala perspektiv på lönebildningen som återfanns på LO:s basplan, ryckte sönder ansatser till en enhetlig lönepolitik. Lösningen på problemet såg utredningen i en centralisering av LO:s organisationsstruktur:

"Genom en sådan organisationsreform, som gentemot de fackliga och lokala särintressena förstärkte de centrala instansernas ställning, skulle särskilt ökade möjligheter beredas för en även ur arbetslöshetssynpunkt mera rationell lönepolitik."[37]

En fortsättning mot att integrera lönebildningen i den allmänna ekonomiska politiken gjordes inom kommittén för folkförsörjningen och arbetsfred. Explicit formulerade statsministern denna uppgift i direktiven:

"Av vad jag anfört framgår, att enligt min mening frågan om arbetsfredens tryggande icke längre kan behandlas som ett självständigt spörsmål, fristående från andra problem angående ingripande från samhällets sida på vissa områden av det ekonomiska livet."[38]

Principiellt menade kommittén, att de nödvändiga regleringarna borde genomföras av de inblandade organisationerna själva, men i den mån sådana förhandlingar inte ledde till resultat måste lagstiftning övervägas.[39]

Stor vikt fäste kommittén vid den normalstadga som börjat införas i LO:s medlemsförbund och som centraliserade beslutsrätten i fråga om stridsåtgärder till LO. Parterna borde till förhandlingar utse ombud med rätt att fatta bindande beslut,

"annars lärer det icke kunna undvikas, att mera betryggande omröstningsregler än de inom organisationerna nu gällande måste stadgas i lag".

I den mån en lönekonflikt berörde flera förbund ville kommittén föreslå en stadgeändring som såg till, att

"det slutliga avgörandet tillkomme landsorganisationen. Överhuvud taget borde, när en fråga berör flera till en organisation anslutna förbund, avgörandet böra tillkomma topporganisationen".[40]

Den praktiska lösningen kom till stånd genom en frivillig överenskommelse mellan parterna i det s.k. Saltsjöbadsavtalet 1938. Det innebar, att parterna omdefinierade den organisatoriska friheten så, att den utövades under ansvar inför andra samhälleliga målsättningar. Den förhandlingskommitté från LO och SAF som diskuterade fram avtalet, kommenterade utkastet:

"Det framhölls att lösningen av motsättnignarna på arbetsmarknaden med hänsyn till sin art och sin omfattning gjorde dessa problem betydelsefulla ej blott för de omedelbart intresserade parterna utan även för andra samhällsgrupper. Denna betydelse ökade med det fackliga organisations- och avtalsväsendets utbredning. Den återspeglades också i den uppmärksamhet, som de öppna arbetskonflikterna tilldragit sig under senare tid, samt i kraven på statliga regleringar. Lagstiftningsförslagen hade motiverats med hänvisning till de stora avtalskonflikternas menliga inverkan på landets ekonomi."[41]

Den effekt som Saltsjöbadsavtalet gav var, att ett tröghetsmoment infördes i användningen av konflikten som fackligt vapen — beslut om strejk måste i fortsättningen behandlas i flera instanser. Den ekonomiska politiken kunde utnyttja den därav följande lönebildningen för sin planläggning med förutsättningen att planeringen inte skulle komma att ryckas sönder av oväntade utvecklingslinjer.

Omkring 1938 hade man nått en punkt i den ekonomisk-politiska utvecklingen, där det ansågs nödvändigt att inventera den ekonomiska politiken. Wigforss talar om att regeringen 1938 "fått ny anledning att granska de olika medlen för den ekonomiska politiken".[42] Man hade uppfattningen att en fortsatt expansiv ekonomisk politik bara kunde fullföljas om tillväxtfrågan löstes.

Regeringen tog initiativ till diskussioner om samarbete med det privata näringslivet.[43]

Regeringen ville behandla den *tekniska utvecklingen* i utsträckt bemärkelse.

Det gällde att både främja forskningen och tillämpningen. Problematiken var huruvida det teknologiska framsteget gick tillräckligt snabbt i industrin och hur problemet skulle behandlas. Konjunkturpolitiken var en andra diskussionspunkt. Regeringen ville här söka få till stånd en avstämning mellan den statliga krispolitiken och det privata näringslivets krisberedskap. En tredje punkt var att förbättra organisationen inom olika branscher. Motiveringarna hade presenterats i flera utredningar och syftade till att förbättra överblicken och öka planmässigheten både inom näringslivet och i dess förhållande till den ekonomiska politiken. En fjärde punkt som regeringen särskilt sorterade ut var utrikeshandeln, där man var villig att inträda som riskbärare för att stimulera de privata. En femte punkt var ett bättre utnyttjande av naturtillgångarna. Detta skulle kräva stora kapitalinvesteringar och måste därför integreras i samplaneringen.

Den utlösande faktorn beskrev Wigforss som bristen på riskvilligt kapital i det privata näringslivet. Det var önskvärt att driva på investeringarna under lågkonjunktur, som då hålls tillbaka av osäkra vinstutsikter. Förslag som redan hade lagts fram om att skattebefria vissa investeringar under lågkonjunktur var ett sådant steg.

I analogi med behandlingen av de offentliga investeringarna – där man gjorde upp en plan för dem och rangordnade dem sinsemellan – presenterade Wigforss tanken att man skulle gradera mer och mindre angelägna investeringsbehov inom det enskilda näringslivet. Det vore då möjligt att göra en operationsplan för ordinära och extraordinära konjunktursituationer och skapa fasthet i den ryckiga investeringsutvecklingen.

Den särskilda betydelse som regeringen tillmätte investeringsfrågan kom till uttryck i att man redan 1939 införde konjunkturinvesteringsfonder i en första omgång.

Initiativet till en lagstiftning togs av Industriförbundet – efter överläggningar med statens representanter – som i januari 1938 lämnade in en PM med förslag om inrättande av konjunkturutjämningsfond. Industriförbundet förordade en generell skattesänkning under lågkonjunktur för

"att stimulera företagen till ansträngningar att under försämrade yttre betingelser uppehålla sin verksamhet och även att företaga investeringar, som eljest icke skulle ansetts tillrådliga".[44]

Avsättningarna till fonder skulle skattebefrias och fondens användning för nya investeringar och varulager skattebefrias. Industriförbundet accepterade, att överskottet blev skattepliktigt med undantag för att fondmedel kunde tänkas få täcka avskrivningar av lager för att ge utrymme för produktion på lager och utnyttjas i vinstutjämnande syfte. Finansdepartementet ansåg dock, att definitionen för att utnyttja fondmedlen endast skulle innefatta lågkonjunktur och avvisade vinstutjämningsresonemanget. Man ville begränsa möjligheten för avsättning till nybyggnation och utvidga den till att också gälla inventarier, en följd av att Finansdepartementet framhävde dess roll som investeringsfond. Den principiellt viktiga

skiljelinjen låg i beslutanderätten över disposition av fondmedel. Finansdepartementet fastställde (§ 3, avd. 1) att staten måste ge tillstånd.

3

I ett fågelperspektiv på 1930-talet, så är det oomtvistligt att en ny typ av ekonomisk politik började föras. Den innebar en förskjutning från en passiv laissez-faire-politik (tonvikt på penningpolitiken) till en aktiv intervenerande politik (tonvikt på finanspolitiken). Den initierades av den världsomfattande depressionen på 1930-talet med hög arbetslöshet och låg investeringsnivå.

Det problematiska med konjunkturpolitiken var att den genom framväxten av en storföretagssektor, en allt mer genomorganiserad arbetsmarknad, en social utveckling o.s.v. nödvändigtvis sammanvävdes med ekonomins strukturella förändringar. Därför kom konjunkturpolitiken att drivas vidare mot en strukturellt påverkande politik, d.v.s. att i vår mening infoga element av en ekonomisk planering.

Den allmänna problematik man ville lösa blev alltmer att reglera ekonomin med hjälp av statsbudgeten och lagstiftning, i vissa fall med en utbyggnad av institutioner. Den ekonomiska planeringen syftade till att ersätta automatiska regulatorer som försvagats genom den ekonomiska utvecklingens egen dynamik.

Skälen för en styrning av de privata investeringarna var, att riskfaktorn och avkastningsförväntningarna, som vi har definierat dem i kapitel 2, gav upphov till alltför små investeringar utifrån behoven av sysselsättning och tillväxt. Den praktiska hanteringen av problemet kom i en serie förslag som skattebefriade vissa investeringar under lågkonjunktur, en ansats som följdes upp i inrättandet av investeringsfonder vid 1930-talets slut. Man visade, att de privata investeringarna inte hade ett tillräckligt långt tidsperspektiv för att infoga investeringar i kostnadskrävande och långsiktigt utnyttjande av en rad naturtillgångar. Investeringarna i utrikeshandelssektorn blev för små på grund av riskfaktorn, vilket skulle kunna generera balansproblem för samhällsekonomin och investeringarna i allmänhet blev ryckiga på grund av snabba svängningar i profitförväntningarna. Men inte ens med de förbättrade vinstutsikterna från mitten av 1930-talet kom en tillräckligt stabil och omfattande investeringsverksamhet till stånd. Staten accepterade då i princip att diskutera överflyttning av någon del av risktagandet till sig. Man exemplifierade med exportsektorn, framtidsbranscher och naturtillgångar samt den teknologiska utvecklingen.

4

I planeringshänseende innebar andra världskriget en starkt vidgad ram för regleringarnas omfattning. Avspärrningen från utländska marknader medförde störningar i det svenska ekonomiska systemet.

Det generella problem som måste tacklas inom ramen för krigsplaneringen var dels omstruktureringen av kapital och arbetskraft och dels finansieringen av försvarsansträngningen.

Med hänsyn till omstruktureringen fanns en stram tidsrestriktion, som gjorde, att marknadens processer var för långsamma – eller för ineffektiva – för att snabbt uppnå den önskade omstruktureringen, varför planregulatorn kompletterade och delvis ersatte dem. De omedelbara problem som ställdes var en halvering av utrikeshandeln, ett därmed följande behov av ökad självhushållning, stora militära personalbehov samt en omställning av produktionsapparaten efter beredskapsekonomins behov.

Krigsplaneringens effekter kom till uttryck i att en radikalt växande andel av bruttonationalprodukten styrdes över statsbudgeten. 1938 hade de offentliga utgifternas andel av BNP legat kring 18 %, men 1940 steg andelen till omkring 29 %. Försvarsutgifternas andel av statsbudgeten hade budgetåret 1938/39 legat på 19 % men steg budgetåret 1940/41 till 63 % för att under resten av kriget ligga kring 55 %.[45]

Krigsplaneringen innebar, att man introducerade ett ransoneringssystem samt starka kontroller över pris- och löneutvecklingen. Det grundläggande balansproblemet i beredskapsekonomin orsakades av att produktionsprocessen genererade inkomster och därmed köpkraft som inte mötte ett tillräckligt stort utbud av konsumtionsvaror, då en stor del av arbetsstyrkan styrdes till krigsproduktion.

Inflationstrycket skärptes genom fördyringen av importvarorna och en lägre produktivitetsutveckling inom konsumtionsvarusektorn. Till denna sektor hade planeringen genom kampanjer rekryterat ny, men i stor utsträckning oskolad arbetskraft. Den samhällsekonomiska effekten gav impulser till en s.k. löne-prisspiral, där arbetskraften ställde krav på lönekompensationer, när den på marknaden mötte fördyrade produkter och där i sin tur den högre arbetskostnaden gav en impuls till prisökningar.

Efterfrågestyrningen ville lösa beredskapsekonomins finansieringsfråga på det sättet, att man dels garanterade den militära produktionen, dels kontrollerade den stora köpkraft som alstrades genom detta. Man sökte stimulera det privata sparandet genom olika sparkampanjer. De statliga obligationslånen, som under kriget uppgick till nära 4 miljarder kronor fungerade i realiteten som ett penningpolitiskt medel för att hålla uppe räntenivån, eftersom den största delen placerades i kreditinrättningarna och i industrin.[46]

Som direkta medel introducerades dels ett omfattande ransoneringssystem, dels ett allmänt pris- och lönestopp på hösten 1942, dels en serie skattehöjningar.

Med ransoneringssystemet kunde man direkt begränsa den köpkraftiga efterfrågan på i första hand konsumtionsvaror. 1943 omfattade ransoneringssystemet omrking 70 procent av livsmedlen och omkring 80 procent av textil- och beklädnadsartiklarna.[47] Även fördelningen av råvaror till industrin underkastades ransonering. Genom framför allt näringslivets organisationer i samarbete med statliga kristidskommissioner fördelades de knappa resurserna enligt bestämda regler.[48]

Under hela avspärrningstiden gällde prisregleringslagar, men först på hösten 1942 introducerades ett allmänt pris- och lönestopp. Inflationstrycket hade då blivit så starkt att det ansågs hota möjligheterna att bedriva en rationell ekonomisk politik. De successiva skattesatshöjningarna och punktskatterna hade inte lett till ett tillräckligt bortdragande av köpkraft för att göra en direkt intervention överflödig. Man vände sig till arbetsmarknadsorganisationerna och bad dem förhandla fram ett avtal för att begränsa inkomstökningen. Som grund för dessa förhandlingar kungjorde regeringen att man skulle införa ett allmänt prisstopp. Redan i december 1940 hade parterna slutit ett avtal som syftade till att förenhetliga lönebildningen och att främst garantera långsamma inskränkningar av reallönen. Lönehöjningarna skulle följa socialstyrelsens index över levnadskostnaderna så, att halv kompensation för fördyringen skulle ges automatiskt. I 1942 års lönestopp skulle ingen sådan kompensation ske över ett intervall från 239 (läget vid pris- och lönestoppets införande) till 249 (1914 = 100), men om index steg till 257 skulle organisationerna enligt avtalet kunna säga upp det.[49] Effekterna av pris- och lönestoppet blev enligt officiell statistik en starkt dämpad inflation under de närmaste åren. Fram till 1945 steg levnadskostnadsindex till 241, d.v.s. med drygt 1 % på tre år.[50]

Via en utbyggnad av organisationer, t.ex. handelskommissionen, initierade staten en planering av utrikeshandeln. Med en serie exportförbund skaffade sig regeringen kontroll över exporthandeln, vilket kompletterades med ett partiellt importförbud, valutaregleringar och licensiering av sjötransporter för svenskt tonnage, destinerat till utlandet.[51] För att styra användningen av utländska valutor infördes lagstiftning som gav staten beslutsrätt för användningen av dessa. I fråga om användningen av importvarorna stimulerade staten bildandet av branschföreningar, som hade till uppgift att i detalj fördela dem med ledning av offentliga prioriteter.[52] Importsubstituerande etableringar stimulerades.

I princip innebar det andra världskriget, att det offentliga med hjälp av makroekonomisk planering kom att skapa en full sysselsättnings-ekonomi i ett läge, då landet avspärrades. Planeringen kunde också kontrollera prisbildningsprocessen så, att den inte utvecklades i inflationistisk riktning, så snart man satte in tillräckligt starka medel.

I jämförelse med 1930-talet är det tydligt, att planeringens praxis avancerade. För 1930-talet hade den huvudsakliga uppgiften varit att stimulera ekonomin för att rycka upp den ur ett depressionsläge. Problemet 1940—45 var att snabbt ställa om ekonomin så, att försvaret stärktes och ekonomin kom i balans under denna förutsättning. Kravet på snabb omställning gjorde, att marknadsmekanismerna inte kunde anförtros lösningen av problemet, eftersom de är för långsamma och i detta avseende för "målsvaga": det är t.ex. svårt att se hur prismekanismen ensam skulle ha åstadkommit en ökning av försvarsresurserna. Alternativet blev därför att anlita någon form av planregulator. Men planeringen måste genombryta den statsfinansiella inkomstrestriktionen, eftersom intäkterna kom in för långsamt. Försvarsbeställningarna som lades ut kom därför att utlösa den process med ett

inflationstryck som vi skisserade ovan.

Planeringen fick därför två sammanhängande, men i tiden åtskilda huvuduppgifter. Å ena sidan måste den styra produktionen så, att den svarade mot försvars- och avspärrningskraven. Å andra sidan måste staten parera de oönskade effekter som följde med detta, framför allt inflationstrycket. Dessa uppgifter innebar en utvidgning av planeringen i förhållande till 1930-talet.

I samband med andra världskrigets planeringserfarenhet är det möjligt att peka på en betydelsefull social utvecklingslinje. Kravet på att staten garanterade en full sysselsättning av arbetskraften slog efter kriget igenom som ett kombinerat resultat av 1930-talets politiska strävanden och insikten om *möjligheten* att lösa uppgiften under det andra världskriget, nämligen om den ekonomiska politiken ställdes in på att undvika arbetslöshet och expandera sysselsättningen.

I varje mer industriellt avancerat land växte "full-sysselsättnings-politiken" efter krigsslutet fram som en central politisk målsättning. Ernst Wigforss underströk särskilt det politiskt oavvisliga i kravet. I ett föredrag från 1943 talade han om

"den strävan efter full sysselsättning som mer och mer kommer att ingå i den folkliga rörelsens program. Denna lösen 'full sysselsättning' har blivit ett slagord, men att den ger uttryck för kritik av det fria näringslivet, kan man inte komma ifrån".[53]

I Sverige arbetade den s.k. Myrdalskommissionen för att formulera en svenska efterkrigsplanering.[54] Kommissionen arbetade med en planperiod på två år — en paroll i den ekonomiska diskussionen under krigets sista år hade varit att stabiliteten skulle vara återställd två år efter kriget — och hade investerings- och sysselsättningsproblemet som överordnad uppgift. De konjunkturförutsättningar man utgick från var ett förlopp i tre faser:

"Det synes sålunda icke osannolikt, att ett vapenstillestånd i Europa följes av en kortare stagnation . . . Därefter synes man ha anledning räkna med en period av relativt gynnsam konjunktur, som starkt påverkas av återuppbyggnadsbehoven. På något längre sikt kan slutligen, sedan de mest akuta återuppbyggnadsbehoven mättats, tänkas framträda tendenser till allmän depression i näringslivet."[55]

I första hand tänkte man sig att impulsen till en konjunkturnedgång skulle komma från USA:

"I de modellförlopp som uppgjorts med avseende på konjunkturutvecklingen under de närmaste efterkrigsåren har nämligen allmänt räknats med en internationell depression utgående från detta land och infallande strax efter Japan-fälttågets slut."[56]

Det huvudproblem som ställdes av kommissionen rörde verkstadsindustrin, som expanderat under kriget. Den innehade en strategisk position genom att den år 1939 sysselsatte 30 % av arbetarantalet. Den hade burit upp rustningsproduktionen. Den hade fått statsbeställningar som uppvägt krigsårens exportbortfall.[57] Storleksordningen av problemet angavs av kommissionen till 30 000 anställda, vilket betydde en 10 %-ig sysselsättningsökning.[58]

Två avgörande faktorer för sysselsättningens utveckling var enligt kommissio-

nen investeringarna och exporten. Om de utvecklades ogynnsamt ur sysselsättningens synvinkel föreslog man att

"extraordinära åtgärder skola vidtagas för att ändå uppnå så fullständig sysselsättning som möjligt".[59]

En viktig roll för den allmänna efterfrågan tillmättes bostadsproduktionen efter kriget. Dess ekonomiska verkningar var så differentierade att en reglering av efterfrågan på bostäder skulle erbjuda ett verksamt medel för att påverka investeringsnivån i allmänhet.[60] Redan 1942 hade staten introducerat en lagstiftning om byggnadsreglering, som 1947 omformulerades för att precisera den ekonomiska politikens befogenheter för bostadsbyggandet.[61]

För att motverka den väntande konjunkturnedgången omedelbart efter kriget genomfördes en inventering av supplementära offentliga investeringsmöjligheter.[62] Man skisserade olika typer av arbetslöshetssituationer och koncentrerade sig på det fall där arbetslösheten blev allmänt fördelad. Det ansågs som troligt vid en allmän demobilisering och en samtidig avvaktande hållning inom näringslivet. Investeringsutredningen förespråkade ingen ny inriktning av investeringarnas sammansättning, utan ville nöja sig med att låta dem anpassas efter den allmänna ekonomiska utvecklingen.[63]

Sammanlagt förutsågs i den allmänna investeringsreserven och grovarbetsreserven arbeten för omkring 88 000 man. Tillsammans med investeringsplanerna låg de på en så hög nivå, att

"de knappast ens i en exceptionellt svårartad arbetslöshetssituation kunna komma att helt förverkligas".[64]

De planeringsmål. som Myrdalkommissionen utgick ifrån, hade politiskt kommit till uttryck i socialdemokratins efterkrigsprogram, det s.k. 27-punktsprogrammet.[65] Det var ett program som dominerandes av tre huvudfrågor. För det första gällde det full sysselsättning, som man menade hade ingått i det allmänna medvetandet som en rättighet. För det andra gällde det en omfördelningspolitik till förmån för de sämre ställda. För det tredje gällde det inflytandefrågor, där målet var demokratisering och effektivisering av det privata näringslivet. Man förutsåg här också en utökning at statens ekonomiska roll i effektivitetshöjande syfte.

I efterkrigsprogrammet kom en rad socialpolitiska förväntningar till uttryck. Ekonomin kunde och borde styras så, att resultatet blev en utveckling mot sociala mål av efterkrigsprogrammets typ. I en avdelning diskuterade programmet investeringsfrågans betydelse för planeringsansträngningen. Man krävde som särskild punkt ett offentligt samarbetsorgan som skulle ha till uppgift att kontrollera och påverka investeringsverksamheten i samhället.

Den politik som hade inletts på 1930-talet pekade fram mot ett allmänt accepterande av full sysselsättning. Krigets erfarenheter hade visat, att ett sådant mål var möjligt att nå. Politiken för full sysselsättning förde planeringen ett steg vidare: att reglera samhällsekonomins centrala reproduktionsprocesser. I sin tur ledde

det över till att investeringsfrågan blev planeringens kärnfråga. I en diskussion om denna typ av samband, antydde Wigforss relationen på följande sätt:

"Vi är lika övertygade om att det är nödvändigt att utsträcka den politik som fördes på 1930-talet, med offentliga arbeten i det allmännas regi, över till vad jag skulle vilja kalla en allmän politik, som gäller hela det ekonomiska livet."[66]

5

Låt oss avsluta avdelning I med att mycket kort rekapitulera de centrala planeringselement som introducerades mellan 1932—45.

I 1930-talets ekonomiska politik kom man att formulera en ny syn på statens roll i ekonomin: den ekonomiska politiken hade en möjlighet och ett ansvar för att åtminstone delvis styra ekonomin. I den teoretiska diskussionen formulerade man ståndpunkter som innebar att den statliga interventionen kunde förväntas bli ett permanent framtida inslag på grund av de strukturella förskjutningar som ägt rum. Redan i inledningsfasen av den nya ekonomiska politiken identifierade man långsiktiga och strukturpåverkande uppgifter, vilket vi uppfattat som planeringsfrågor. Sådana planeringsområden definierades av "1935 års delegation".

En utvecklingslinje mot en högre grad av långsiktighet som föreslogs av Myrdal för offentliga arbeten, gällde att formulera fleråriga investeringsprogram med klarlagd prioritet mellan olika alternativ: sådana utredningar gjordes i slutet av 1930-talet och följdes upp av kommissionen för efterkrigsplanering. Från 1936 började Riksräkenskapsverket göra upp treåriga tablåer över förväntade statsinkomster och utgifter som följde med beslutande reformer.

1937 inrättades Konjunkturinstitutet som skulle ge underlag för den statliga ekonomiska politiken, men också för det privata näringslivets beslut. Institutet skulle i och för sig täcka hela det ekonomiska fältet i sina undersökningar, men man betonade särskilt att institutet löpande skulle informera om investeringsutvecklingen. Det privata näringslivet förständigades att på förfrågan upplysa institutet om sina investeringsplaner.

1939 infördes på försök för första gången investeringsfonder, där beslutanderätten över insatta medels användning förlades till staten. Med hjälp av dessa ville man påverka investeringarnas tidsprofil så, att investeringar skulle styras över från hög- till lågkonjunktur.

Under andra världskriget kom en mycket stor del av BNP att styras över statsbudgeten och ett omfattande samarbete mellan staten och näringslivet att byggas ut via de s.k. kristidskommissionerna. Problem som att fördela arbetskraft, knappa råvaror, stimulera importsubstitution o.s.v. hamnade inom den ekonomiska politikens domäner för första gången. Det överordnade problemet blev efterhand att hantera inflationen — genom olika åtgärder som ransoneringar, skattehöjningar, kontroll över lönebildningen och prisregleringar angreps detta problem framgångsrikt.

I krigets slutskede tillsattes en kommission för att förbereda övergången till en fredsekonomi, kommissionen för efterkrigsplanering. Den kom att återspegla bl.a. den sociala utveckling som skett sedan 1930-talet. Man arbetade inom kommissionen explicit med full sysselsättning som mål och man tilldelade den ekonomiska politiken en central roll för att dämpa den konjunkturnedgång man väntade sig efter krigsslutet.

II. Planeringen under efterkrigstiden

1

I ett officiellt planeringsdokument rörande långtidsutredningarnas ställning i den ekonomiska politiken under efterkrigstiden heter det:

"En svensk långtidsutrednings främst uppgift kan sägas vara att utgöra ett orienteringsinstrument vid försöken att infoga det ekonomiska handlandet i ett långsiktigt perspektiv."[67]

Denna allmänna formulering tar fasta på långtidsutredningarnas informationseffekter. Tidsmässigt har alla långtidsutredningar utarbetats med ett perspektiv på de närmaste fem åren. Senare utredningar har också publicerat långfristiga planskisser på 15—20 års sikt. Motivet för att välja en femårsperiod som huvudalternativ är bl.a. att konjunkturcykeln under efterkrigstiden har varit 4—5 år. 5-årsperspektivet är också "den planeringsmetod som används inom ett stort antal företag och även inom stora delar av offentlig verksamhet".[68] För den längre tidsperioden på 10—20 år växer snabbt graden av osäkerhet, på grund av att faktorer som är relativt "tröga" på 5 års sikt, blir variabla i det långfristiga tidsperspektivet, t.ex. teknologival, input-output-relationer o.s.v.[69]

När den första svenska långtidsutredningen publicerades 1948, skedde det som svar på Marshall-organens krav att de hjälpmottagande länderna skulle redovisa trender och bedömningar av den ekonomiska utvecklingen för den närmaste framtiden. Arbetet mynnade i "1948 års långtidsprogram".

Institutionellt har långtidsutredningarna haft en relativt löslig organisation fram till 1962. En ny kommitté har tillkallats varje gång man gjort en långtidsutredning. Kommittén har varit liten, i allmänhet en tremannakommitté, men kunnat lägga ut det detaljerade utredningsarbetet på specialorgan. Den industriella utvecklingen har utretts på Industriens Utredningsinstitut; jordbruksfrågorna av Jordbruksnämnden och Jordbrukets Utredningsinstitut; energiförsörjningen av Vattenfallsstyrelsen och Centrala Driftledningen o.s.v. Vid sidan av det organisatoriska insamlandet av dessa uppgifter har kommittéerna därför kunnat koncentrera sig på att diskutera de övergripande utvecklingsbilderna. En kontinuitet i arbetet har garanterats genom att kommittéerna från gång till gång har bestått av i stort sett samma personer.[70]

1962 bildades inom ramen för dåvarande Finansdepartementet en särskild or-

ganisation: sekretariatet för ekonomisk planering. I någon mening innebar det ett erkännande av ett nära samband mellan planeringen och den kortsiktiga ekonomiska politikens långtidsaspekter. Inom sekretariatet konstituerades ekonomiska planeringsrådet, bestående av representanter för arbetsmarknadens parter, statliga verk, regering och ekonomiska experter. Detta råd har endast informativa uppgifter: där diskuteras uppgifter och uppläggning av kommande planering, men inga bindande beslut fattas. Svennilsson bedömde att en central aspekt av den nya organisationen efter 1962 var dels att de långsiktiga planeringssynpunkterna spelade en större roll i den löpande ekonomiska politiken, dels att andra departement påverkades på ett liknande sätt, bl.a. genom att dessa inrättade egna planeringsgrupper som samarbetade med sekretariatet.[71]

De grundläggande målsättningarna i de olika utredningarna har varit relativt stabila men tyngdpunkten förskjutits mellan utredningarna.[72] Låt oss disponera diskussionen av utredningarna efter dessa målsättningar, eftersom målsättningarna för långtidsplaneringen säger oss något viktigt om planeringens orsaker.

En genomgående målsättning som behandlats utförligt i alla utredningar har varit *balans i utrikeshandeln*. I 1948 års långtidsprogram var detta huvudproblemet. Utredningen såg utrikeshandelsproblemet i två dimensioner. För det första var det ett konjunkturproblem i den meningen, att en möjlig konjunkturförsämring på världsmarknande kunde skapa avsättningssvårigheter med stora följdeffekter för den svenska ekonomin.[73] För det andra var problemet strukturellt. Man hade den uppfattningen, att skogsindustrin historiskt hade spelat ut sin roll:

"Man har länge kunnat förutse, att den svenska exporten i början av 1940-talet skulle stå vid en vändpunkt i sin utveckling. Exportexpansion under hela industrialiseringsskedet från 1860-talet har i hög grad dominerats av skogsindustrins produkter. Ända fram till det senaste världskriget fortsatte den sammanlagda exportvolymen för skogsindustrins stora stapelvaror, trävaror och pappersmassa, att växa. På grund av begränsningen i skogarnas avkastning är nu denna utveckling avslutad. Vi stå därför inför ett nytt skede i svensk exportutveckling."[74]

Utredningen förspråkade att exportansträngningen skulle ges särskild prioritet. Allmänt föreslog man en restriktiv köpkraftspolitik för att frigöra resurser för exportproduktion och styra de frigjorda resurserna så att de verkligen skulle utnyttjas i exportindustrin. Målsättningen innebar också, att man skulle förhindra att den uppbyggda kapaciteten utnyttjades för hemmamarknadens behov.[75]

Utredningen pekade på behovet att utnyttja byggnadsregleringen för exportindustrins behov: bostadsbygget skulle prioriteras där exportindustrin kunde etablera sig. Dessutom skulle valutor reserveras för exportindustrins räkning och skolad arbetskraft förmedlas: ett tillskott på 20 000 man förutsågs under perioden 1948–52.[76]

Betydelsefullt var, att den ekonomiska politiken koordinerades på ett sätt som tidigare inte varit vanligt "så att de frågor som uppstå kring en viss produktion kunna lösas i ett sammanhang".[77] För att stimulera de enskilda exportföretagen avsåg man också att påverka riskfaktorn:

"De ökade riskerna för exporten innebär givetvis ökade risker för den enskilde exportören, som investerar kapital i anläggningar, forskning, konstruktionsarbete, marknadsundersökningar och en försäljningsorganisation, som i gynnsamt fall får full effekt först på längre sikt. Dessa större risker måste givetvis motsvaras av en ökad stimulans åt exportintresset, om de tusentals företag, som kunna tänkas ge ett bidrag åt exportutvecklingen, särskilt skola intressera sig för en utveckling i denna riktning."[78]

Långsiktsprogrammet bands av regeringen till den kortsiktiga politiken, då man i 1949 års statsverksproposition uttalade, att programmet skulle styra den ekonomiska politiken för att möjliggöra att importregleringarna planmässigt avskaffades.[79] Den övergripande exportfrämjande åtgärd som valdes var devalveringen på 30 % i förhållande till USA-dollarn i september 1949. Men även byggnadsprioriteringen och lönestoppet 1949–50 får ses i detta sammanhang. I förlängningen på lönestoppet fanns en prisnedhållande politik från regeringens sida, som också var en strävan att styra exportproduktion bort från den svenska marknaden.[80]

Även i 1970 års långtidsutredning, då problemet med bytesbalansen blivit akut spelade relationen till utlandet den centrala rollen. Man definierade uppgiften under den närmaste perioden:

"Den ekonomiska politiken måste, enligt vår bedömning, inriktas på att återställa balansen i de utrikes betalningarna utan att därför ge avkall på de andra målen."[81]

Man skisserade inom utredningen två möjligheter att lösa problemet. I det första fallet skulle balansen successivt återställas till 1975, i det senare till 1973. Beroende på vilket alternativ man valde, måste valet av ekonomisk-politiska åtgärder varieras. Med argumentet att verkningarna "skall bli acceptabla ur social och ekonomisk" synvinkel förordade utredningen alternativet 1975.[82]

De delmål som var nödvändiga att nå för att åstadkomma balanseffekten var för det första att hålla tillbaka konsumtionen. Den privata konsumtionen skulle begränsas genom höjning av mervärdeskatten och ökad kommunal utdebitering. Om man valde alternativet 1973 skulle begränsningen i konsumtionen blir större, varvid den låga ökningstakten för privat konsumtion 1970–73 kunde bli ett politiskt problem.[83] Sparstimulerande åtgärder borde sättas in, men framför allt måste industriinvesteringarna stimuleras mycket starkt.[84] Inom utredningen fanns uppfattningen att den inhemska industriella basen var på väg att bli för liten i förhållande till importbehoven.

Politiken följde långtidsutredningens rekommendationer, dock med inriktning på att realisera alternativet 1973. I praktiken kom det att innebära en konflikt med sysselsättningsmålet: arbetslösheten steg avsevärt perioden 1970–73.[85] Effekten blev att valutabehållningen ökade, medan arbetslösheten nådde en för efterkrigstiden ovanligt hög nivå. Utredningen hade inte förutsett den höga arbetslösheten, utan antagit den genomsnittliga arbetslöshetsnivån från arbetskraftsundersökningarna 1964–69, vilken var 1,8 %.[86] Men i själva verket steg arbetslösheten till över 3 % 1971–72 enligt arbetskraftsundersökningarna.

Även vid 1970-talets början innebar problem med utrikeshandeln att starka

medel tillämpades. Konsumtionen hölls tillbaka, investeringarna i industrin stimulerades och en ovanligt stor arbetslöshet accepterades som kostnad. Industriinvesteringarna stimulerades längs åtminstone tre linjer 1970—74: 1) successivt större avdrag för maskininvesteringar inom industrin, 2) generella tillstånd att utnyttja investeringsfonder, 3) subvention av lageruppbyggnad och viss arbetskraft, samt tidigareläggning av statliga industribeställningar.[87]

Förutom målets balans i utrikeshandeln har *de inflationsbekämpande* målen också varit framträdande i utredningarna. I 1950 års utredning menade man, att inflationen var ett varaktigt balansproblem, "som icke bör angripas genom åtgärder av krisnatur".[88] Därför borde den behandlas helst i ett 20-årigt perspektiv. Utredningen menade, att på någon sikt de priskontroller som var i verksamhet skulle avskaffas.[89] Den generella politik för att påverka prisnivån som utredningen förespråkade, gick i första hand ut på att begränsa den privata konsumtionens ökning. Man menade, att en inkomstpolitik kan övervägas:

"I fråga om den privata konsumtionen är det härvid lyckligast, om tendenserna till inflationistiska spänningar kunna brytas på ett tidigt stadium, innan de hunnit utmogna i ett efterfrågeöverskott på konsumtionsplanet. Härmed avses, att grunden till all jämvikt i konsumtionsledet helst bör läggas redan vid inkomstbildningen."[90]

Utöver de redovisade ståndpunkterna finns inga mer konkreta linjer i inflationsfrågan. Det är också generellt fallet med långtidsutredningarna. Målsättningen noteras som ett av den samlade ekonomiska politikens huvudmål, men lämnas därefter. Implicit antar utredningarna, att den inflationsbekämpande uppgiften faller på den kortsiktiga stabiliseringspolitiken, där långsiktiga ramar inte är meningsfulla.

En tredje explicit formulerad målsättning är *full sysselsättning*. Sysselsättningsproblemet har ofta uppfattats som det svenska planeringssystemets kärna. H.G. Jones framhäver detta:

"To the Swedes in recent years, control of the economy has meant steps taken in support of the objective of full employment."[91]

Det finns här en funktionsuppdelning, sådan att sysselsättningspolitiken huvudsakligen kommit att bedrivas inom ramen för den kortsiktiga ekonomiska politiken och den permanenta institutionen Arbetsmarknadsstyrelsen.

Kanske också till följd av att sysselsättningen aldrig blivit ett krisproblem under efterkrigstiden har den inte behandlats som ett direkt planeringsobjekt i långtidsutredningarna. Formuleringen i 1950 års långtidsutredning har blivit genomgående:

"Direktivens krav på full sysselsättning har utredningen följaktligen fattat såsom en arbetshypotes, på vilken dess överväganden böra grundas. Behovet av särskilda planeringsåtgärder i syfte att sörja för att den tillgängliga arbetskraften finner användning har med denna uppläggning av arbetet icke ansetts falla inom utredningens uppdrag."[92]

Den problematik, som långtidsutredningarna konfronterats med, har varit annorlunda än på 1930-talet: att ta ställning till underskott i stället för överskott i ut-

budet av arbetskraft. Diskussionen i 1965 års långtidsutredning är belysande.

Man väntade sig, att tillgången på arbetskraft trendmässigt skulle stiga med 110 000:

"Häremot skall alltså ställas den framräknade ökningen av efterfrågan med 165.000–265.000."[93]

Bristen skulle behandlas längs tre linjer. För det första ansågs nytillströmningen till arbetsmarknaden huvudsakligen kunna komma från gruppen gifta kvinnor. Därför måste åtgärder som möjliggjorde yrkesarbete vidtas: särskilt beträffande arbetstid och barntillsyn. Dessutom måste stimulerande åtgärder sättas in: en omformning av skattesystemet samt en påskyndad upplösning av de traditionella gränserna mellan "manliga" och "kvinnliga" yrken föreslogs av utredningen. För det andra måste invandringspolitiken omprövas, eftersom

"en betydelsefull del av arbetskraftstillskottet kommer att bestå av invandrare".[94]

För det tredje förutsåg utredningen att arbetskraft skulle frigöras i områden, där den inte omedelbart skulle efterfrågas. Man exemplifierade med norra Sverige och föreslog en utvidgad arbetsmarknadspolitik. Även strukturförskjutningar mellan näringsgrenar skulle ställa ett rörlighetsproblem, som måste angripas med någon typ av åtgärder.

Fastän således sysselsättningsmålet har varit ett högprioriterat mål i den samlade ekonomiska politiken har det inte fått någon detaljerad behandling i långtidsutredningarna. Förklaringen är, att man under efterkrigstiden aldrig haft anledning att planera för en arbetslöshetskris av tidigare mått. Den direkta handläggningen av sysselsättningspolitiken har dessutom institutionaliserats hos AMS, som har arbetat med en särskild medelfristig planering av sysselsättningens utveckling — stödd på LU:s utredningar.

Investeringsfrågan har av långtidsutredningarna ägnats ett koncentrerat intresse. Man har förespråkat en höjd investeringskvot som ett huvudmål för den ekonomiska politiken fram till 1970 års utredning. Den erfarenhet som 1970 års utredning hade, var, att den från 1950 hela tiden stigande investeringskvoten började sjunka 1968, varför utredningen accepterade en nedgång från 23 % 1970 till 21,5 % 1975.[95] Men i en viss mening fortsatte man att förespråka en höjd investeringskvot, nämligen såtillvida som man menade, att den trendmässiga och automatiska nedgången för investeringarna skulle bli för stor. Därför måste den ekonomiska politiken kraftigt stimulera investeringarna. Den enkät för bl.a. industriinvesteringar, som man utgick från, hade visat en stark nedgång.[96] Men ställt mot kalkylen för investeringsbehovet (för att nå balans med utlandet och i sysselsättningen) var en fortsatt hög ökningstakt för investeringarna avgörande.[97]

Vi har ovan i kapitel 2 utpekat investeringsstyrningen som planeringssystemets kärna, dels därför att icke reglerade investeringar i en modern ekonomi, som domineras av en storföretagssektor, tenderar att bli för låga i förhållande till de samhälleliga kraven, dels därför att investeringarna i den privata sektorn blir för kort-

siktiga, emedan osäkerheten och därmed riskfaktorn stiger med en förlängning av tidsperspektivet. Helt generellt har långtidsutredningarna ställts inför denna problematik. Jämförelsen mellan företagens planerade och realiserade investeringar visar för perioden 1960—75 att storföretagen konsekvent underskattat investeringsnivån med 15—20 % på fem års sikt. I 1975 års utredning heter det:

"Erfarenheter från tidigare industrienkäter har visat att företagen vanligtvis underskattar det framtida investeringsbehovet och att underskattningen tenderar att växa med planperiodens längd."[98]

Detta är ett förväntat resultat utifrån vår diskussion i förra kapitlet. Det är därför motiverat att kort se hur de successiva utredningarna har hanterat investeringarna.

1950 års långtidsprogram fastställde det som "en central uppgift för den ekonomiska politiken att under den närmaste femårsperioden eftersträva och möjliggöra en investeringsundersökning".[99] Den ekonomiska politiken borde åstadkomma "en ökning av investeringsvolymen i något snabbare takt än den allmänna produktionsstegringen".[100] De prioriteringar för investeringarna, som utredningen föreslog, var, att i första hand det eftersläpande behovet av bostäder sedan krigsåren skulle prioriteras. Därnäst skulle investeringsutrymme beredas för offentliga investeringar, i första hand inom socialvård och utbildning, i andra hand för försvaret och i tredje hand för kommunikationsväsendet.[101]

Direktiven till 1955 års långtidsutredning utpekade investeringsfrågan som central för den ekonomiska politiken. Utredningen gavs i uppdrag att undersöka vilka medel som kunde komma till användning för att styra investeringarna.[102] Utredningen diskuterade uppgiften och valde att inte gå in på medlen i detalj, utan i stället försöka antyda en preferensskala för investeringspolitiken.[103]

De typer av investeringar som i främsta hand borde prioriteras var för det första sådana som var av typen större följdinvesteringar till redan påbörjade investeringsprojekt och beslutande offentliga åtaganden. För det andra gällde det investeringar som skulle fylla ett eftersläpande efterfrågebehov av typen bostäder, skolor o.s.v. För det tredje skulle investeringar som förbättrade bytesbalansen prioriteras. För det fjärde skulle sådana investeringar som ledde till en långsiktigt starkare höjning än normalt av arbetsproduktiviteten främjas och för det femte sådana som redan på kort sikt skulle öka produktionen mer än genomsnittligt.[104]

Utredningen vidgade även perspektivet för investeringarna till en tioårsram. Den allmänna rekommendation man gav för hela perioden var att höja investeringskvoten och hålla tillbaka den privata konsumtionen. I en anmälan av utredningen till riksdagen 1957 band sig regeringen för att föra en starkt investeringsfrämjande politik och motsvarande återhållsamhet för privat konsumtion.[105]

1970 års långtidsutredning innebar en förskjutning i förhållande till de tidigare långtidsutredningarna med avseende på investeringspolitiken. Denna utredning har en industripolitisk inriktning. Investeringarna inom industrin skall högprioriteras. Generellt skulle den ekonomiska politiken inriktas på att "tillgodose före-

tagens behov av extern finansiering" och se till att "lönsamhetsbedömningar inte utgör ett alltför snävt hinder för en snabb tillväxt av investeringarna". Utredningen formulerade den övergripande uppgiften:

"Den ekonomiska politiken ställs då inför uppgiften att dels främja tillgången på riskvilligt kapital, dels genom olika åtgärder stimulera företagens risktagande."[106]

Denna inriktning vidarefördes i 1975 års långtidsutredning. Investeringstillväxten 1970–75 blev något större än vad man hade räknat med i till och med det mest gynnsamma alternativet. Den linje som utstakats av 1970 års LU med en starkare stimulering av investeringarna i de varu- och kraftproducerande sektorerna för att bryta 1960-talets trend med en starkare investeringstillväxt i de tjänsteproducerande sektorerna, underströks ytterligare av 1975 års LU.[107]

Med ledning av diskussionen om investeringarna är det möjligt att se några betydelsefulla mekanismer för den ekonomiska politiken, när det gäller investeringsfrågan. Det finns ett samband mellan investeringar och *ekonomisk tillväxt*. Sedan 1959 års långtidsutredning har BNP-tillväxt varit ett explicit eftersträvat mål. Tillväxt har gett utrymme för den privata standardförbättringen och för fördelningspolitik. Stimuleringen av investeringarna har lett till att den genomsnittliga produktiviteten höjts och denna utveckling har då mognat ut i en snabbare lönebildning, vilket har lett till ökad privat konsumtion. En hög tillväxt av investeringarna har också eftersträvats som medel för att nå överordnade samhällsekonomiska mål. Under hela epoken har *välfärdspolitiska mål* antagits bero på investeringspolitiken. Offentliga investeringar i skolor, sjukvård, social omsorg o.s.v. har haft direkta välfärdseffekter. Strävan efter en höjd investeringskvot har då åstadkommit att BNP ökat och genom detta att expansionen för den offentliga sektorn påskyndats.

Utredningarna mellan 1950 och 1970 förespråkade en ökning av den offentliga sektorns investeringar som ett prioriterat område. Från 1970 års utredning har prioriteringen förskjutits till förmån för en industriell inriktning. Det har då framkallat starkare investeringsstimulerande medel i den ekonomiska politikens senaste utvecklingsfas.

2

Målsättningen för den ekonomiska planeringen kan betraktas som indikationer på orsakskomplexet.

Det finns två huvudlinjer i vår argumentation. Den första av dessa gäller att en grupp mål avspeglar *den sociala utvecklingen i vid mening*. Den socialpolitiska utvecklingen kommer till uttryck i en expansion för den offentliga sektorn, full sysselsättning och de fördelningspolitiska målen. Den andra linjen är, att det finns en grupp mål som framför allt tar sikte på *det ekonomiska systemets stabilitets- och expansionsförhållanden*. I centrum för dessa har under efterkrigstider stått balans i utrikeshandeln och BNP-tillväxt.

Ett underliggande villkor för både välfärds- och stabilitetsaspekternas framgång har varit, att det förts en gentemot det privata näringslivet understödjande investeringspolitik. Det har också skett, om än betoningen av investeringspolitiken förskjutits över efterkrigstiden. Fram till 1970 års långtidsutredning var ett huvudsakligt mål att expandera den offentliga sektorn för att ta till vara de välfärdsvinster som detta erbjöd. Som ett viktigt bimål fanns hela tiden uppgiften att stimulera näringslivets investeringar.

Från och med 1970 års långtidsutredning har prioritetsförhållandena förskjutits. Huvuduppgiften i båda de hittills publicerade utredningarna under 1970-talets långa recession har varit att stimulera näringslivets — särskilt industrins — kapitalbildning.

Den välfärdsteoretiska målsättningen har fungerat som ett bimål under denna senare utvecklingsfas av planeringen. Man förutser en dämpning av den offentliga sektorns utvecklingstakt för att frigöra resurser för den privata sektorns investeringar. Men samtidigt tillfogar man en diskussion av fördelningspolitiken.[108] Den problematik som följer med en investeringsstimulering är tydlig: stimulerade privata investeringar innebär att inkomster överförs till kapitalägarna. För att kompensera de icke önskvärda effekterna i en sådan utveckling krävs, att fördelningspolitiska åtgärder sätts in. Långtidsutredningarna är emellertid vaga på denna punkt. De erkänner inkomstfördelningen som ett centralt problem men nöjer sig med att redovisa och diskutera några mått och utvecklingslinjer för inkomstfördelningens utveckling under efterkrigstiden. De betonar svårigheterna och ställer inte upp målsättningar för en fördelningspolitik.

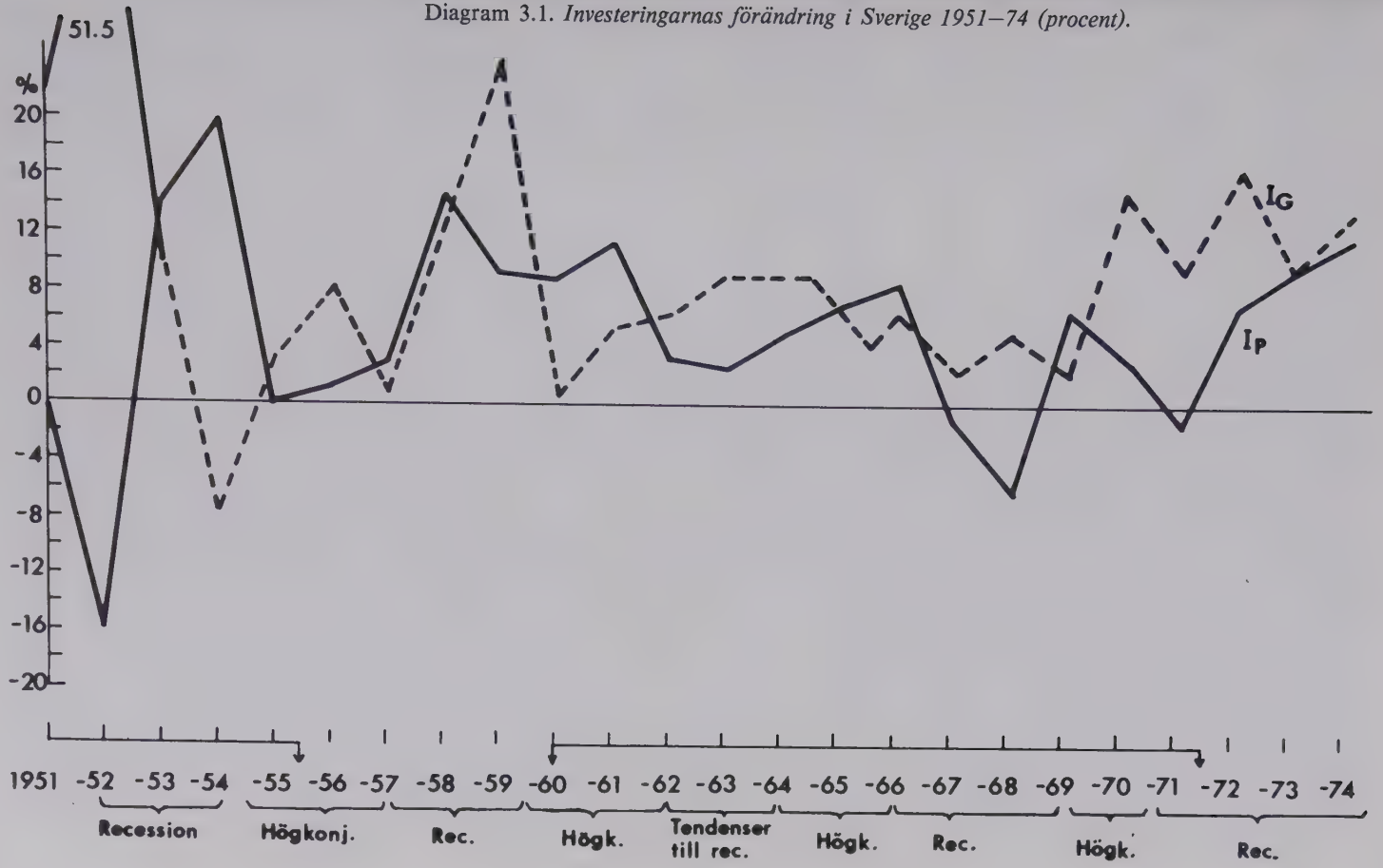
För att ge en bakgrund till investeringsplaneringen skall vi presentera ett diagram över de privata bruttoinvesteringarnas förändring 1951—74. Vi skall i samma diagram (bruten linje) lägga in de statliga investeringarnas förändring under samma tid. (Se diagram 3.1.).

Investeringsrörelsernas stora kastningar från år till år är påfallande. Det är dessutom påtagligt, att de privata investeringarna inte är entydigt konjunkturbetingade. Om vi jämför den genomsnittliga privata bruttoinvesteringsnivån under högkonjunkturernas toppår med samma nivå under recessionernas bottenår, så är de senare 3,2 procentenheter större, eller 7,4 jämfört med 4,2. De statliga investeringarna har möjligen en svag anti-cyklisk trend ($r = -0{,}523$).

En del av förklaringen till det oväntade resultatet är troligen konstruktionen av konjunkturindex. Eftersom totala konjunkturindex är ett vägt genomsnitt av en rad faktorer och investeringarna är ett enstaka aggregat ges redan därav en möjlighet att tidpunkten för topp- och bottennivå inte behöver sammanfalla. Till detta kommer andra, mer teoretiska överväganden: det är känt, att investeringarna är det lättrörligaste aggregatet i konjunkturcykeln; man vet dessutom, att en nedgång i konjunkturen brukar inledas med sjunkande investeringar och en uppgång med stigande investeringar. Investeringarna följer därför den allmänna konjunkturrörelsen, men med en förskjutning i tiden.

En möjlig bidragande förklaring är, att högkonjunkturens efterfrågeexpansion

Diagram 3.1. *Investeringarnas förändring i Sverige 1951—74 (procent).*



– den ekonomiska politiken är då kontraktiv eller neutral – inte har varit tillräcklig för att stimulera fram en hög investeringsverksamhet inom det enskilda näringslivet. Av samma skäl får vi resultatet, att investeringarna är större i lågkonjunkturens botten: de statliga stimulansåtgärderna är då allra starkast under cykeln och fungerar starkt stimulerande på investeringsvolymen.

Självfallet är nu inte den totala investeringsvolymen i samhället helt och hållet politiskt betingad. Däremot förefaller det klart, att så betydande insatser inom den ekonomiska politiken är riktade mot investeringsbeteendet, att åtminstone *en* betydande komponent i investeringscykeln är politiskt bestämd. Exakt hur stor denna komponent är, har man försökt kartlägga i några ekonometriska undersökningar, som skall diskuteras vidare nedan. Låt oss bara som ytterligare belägg för ståndpunkten anföra Assar Lindbecks tentativa slutsats:

"konjunkturmönstret har varit mera komplicerat för investeringarna, troligen främst på grund av den ekonomiska politikens inflytande."[109]

En ytterligare egenskap hos kurvan för de privata bruttoinvesteringarna är, att konjunkturkurvans amplitud har blivit lägre för varje påföljande högkonjunktur, möjligen också för varje lågkonjunktur. I detta mönster passar dock inte 1970-talets utveckling in, där vi har en stark expansion av investeringarna fram till 1974 under en lång recessionsperiod, troligen främst till följd av politiska styrningar. Om nu åtgärderna för att påverka investeringarna successivt har blivit starkare, så implicerar det ett ännu mer markant avmattningsmönster för autonomt bestämda privata investeringar över tiden än vad diagrammet ger vid handen. Den marginella effekten av den fortlöpande investeringsstimuleringen blir i så fall sjunkande som funktion av tiden. Om målsättningen för investeringarnas nivå inte förändras, innebär avmattningsmönstret att en växande andel av den ekonomiska planeringens resurser kommer att styras till investeringsstimuleringen. Utgifterna för investeringsstimulering växer då snabbare än den ekonomiska politikens samlade "volym". En vidare implikation av detta mönster är, att den makroekonomiska planeringen alltmer framträder som en investeringsstyrande politik.

Om vi vidgar måldiskussionen i långtidsutredningarna till att även omfatta *hur* man i den praktiska politiken sökt få till stånd måluppfyllelse, så finns det en förskjutning. I den första "egentliga" långtidsutredningen, 1950 års långtidsprogram, finner man rekommendationen, att politiken skall föras med generellt verkande medel. Det infogas som en "principiell grundsats" för utredningsarbetet.[110] Men efterhand sker en utveckling bort från denna syn till förmån för alltmer av selektiva inslag i den ekonomiska politiken. Den problematik som föranleder förskjutningen är, att i en situation av t.ex. arbetslöshet, så måste – om man väljer att använda generella medel – åtgärderna drivas så långt innan "siste man" i skogslänen bereds arbete, att en överhettning sker inom andra sektorer. Den rationella politiken i en sådan situation blir i stället att arbeta med selektiva, riktade åtgärder mot de områden där problemen har koncentrerats.

Frågeställningen griper tillbaka på den debatt om "nymerkantilismen" i den

ekonomiska politiken, som förts under senare år. Begreppet "nymerkantilism" i debattens mening återgår på den traditionella merkantilistiska politiken, som utmärktes av att staten eftersträvade att i relativt stor detalj reglera ekonomin för att uppnå vissa mål. I det avseendet misstrodde merkantilismen de enskildas – marknadens – förmåga att åstadkomma det önskvärda. "Nymerkantilismen" – i betydelsen politisk reglering av näringslivet – har med enighet daterats till 1930-talet med avseende på uppkomsten.[111]

Detaljregleringarna eller den allt större selektiviteten i den ekonomiska politiken ses som uttryck för en snabbt växande "volym" av reglering. En växande mängd planeringsåtgärder registreras inte i t.ex. budgetsiffror och är därför svåråtkomliga i rent kvantitativ mening, varför begreppet "volym" i en sådan sammanställning är en allmänt hållen indikation. Lundberg/Wibble är av den meningen, att "volymen" beskrivit en oscillerande rörelse kring en uppåtgående trend under perioden från 1930-talet. Från omkring 1948 till början av 1960-talet befann den sig i en nedåtgående fas men har därefter befunnit sig i en uppåtgående rörelse.[112] Omsatt i samma termer menar Lindbeck, att 1950- och 1960-talen kan karakteriseras som en sammanhängande nedåtgående fas, men att från slutet av 1960-talet "volymen" snabbt har vidgats.[113]

Lundberg/Wibbles argumentation för orsakerna till den växande volymen utgår från två mer grundläggande förhållanden. Den första gruppen härrör ur

"föreställningar om att marknadssystemen ofta inte fungerar tillfredsställande och därför måste förbättras med hjälp av statliga åtgärder"

och den andra sammanhänger med

"djupliggande nationella ambitioner avseende specifika mål för nationell produktions- och konsumtionsinriktning".[114]

Ambitionerna har blivit mer långtgående när det gällt allmänna mål för hela efterkrigstiden som full sysselsättning, hög tillväxt o.s.v. Det gäller även vad Lundberg/Wibble karakteriserar som "mer specifika mål", nämligen en växande investeringskvot och en ökad andel för den offentliga sektorn. Dessutom har det tillkommit en rad nya mål för den ekonomiska politiken och planeringen, nämligen utjämnad inkomstfördelning, effektiv strukturutveckling, regional balans, miljömål, andra välfärdsmål och växande u-hjälp.[115] Automatiskt har målkatalogens utveckling fört med sig, att staten skaffat sig en växande uppsättning medel för att styra ekonomin mot de uppställa målen. Vid klassificeringen av olika medel finner man två huvudsakliga utvecklingslinjer: för det första att de medel som introducerats under 1950- och 1960-talen huvudsakligen har varit selektiva; och för det andra, att vissa generella åtgärder gjorts selektiva (t.ex. viss skattepolitik, investeringsfonder).

Den bild som framträder i litteraturen vid genomgången av "merkantilist"-debatten är, att den ekonomiska politiken byggt ut sin allmänna efterfrågestyrande politik med generella medel (ränta, likviditet, allmänna skattesatser, växelkurser) till att innefatta alltmer av selektiva medel som riktar sig mot alltmer specifi-

cerade mål. Det har inneburit, att staten successivt har kommit att styra en växande del av ekonomins delmarknader och dessutom styrt dem med en större insats av planeringsmedel. De offentliga utgifternas och inkomsternas relativa andel kan ses som en illustration.

På basis av sådana uppgifter är det möjligt att argumentera för att ansatserna till makro-ekonomisk planering har expanderat. Medan den första långtidsutredningen tämligen snävt koncentrerade sig på betalningsbalansen har de senaste utredningarna dels gjort en sammanhållen makro-ekonomisk utvecklingsplan, dels infört explicita utredningar av de internationella förutsättningarna för ekonomisk politik, exportproblemet, miljöfrågan, regionalpolitiken, den offentliga sektorn, energiförsörjning och alternativa modellformuleringar på medellång och lång sikt. Även den institutionella förändringen i och med tillkomsten av ett planeringsråd, sammasatt av arbetsmarknadens parter, regeringsmedlemmar och ekonomiska experter, är intressant. Framför allt på grund av sin sammansättning representerar rådet en "breddning" av planeringen i den meningen, att man söker "förankra" de strategier som planerna rekommenderar inom regering och hos de huvudsakligt ansvariga för samhällets lönebildning.

3

Om vi antar, att långtidsutredningarnas första syfte har varit att ge upphov till en "informationseffekt" för samhällsekonomin, så är det av särskilt intressa att studera långtidsutredningarnas prognoser. För att diskutera prognoserna är det nödvändigt att kort beröra den teoretiska och metodiska utveckling som återspeglas i långtidsutredningarna. (Jämför också avdelning 1 i kapitel 4.)

Den utveckling som skett under efterkrigstiden har huvudsakligen berört de tekniska och metodiska frågorna för att generera prognoser. Man kan också tala om att teoretiska ansatser i den allmänna ekonomiska teorins utveckling har inarbetats i planeringssystemet. I första hand har man utnyttjat allmänna jämviktsmodeller och i andra hand särskilda tekniker för att beräkna förändringspotentialer, särskilt s.k. gap-kalkyler och input-output-metodik.

Input-output-metoden vann insteg i de svenska långtidsutredningarna på 1960-talet. 1962 gjorde Industriens Utredningsinstitut en input-output-tablå avseende 1957, och 1970 publicerade Statistiska Centralbyrån en tablå, som avsåg 1964. I 1973 års reviderade långtidsutredning och senare i 1975 års långtidsutredning har en tentativ input-output-prövning av plankonsistensen gjorts.[116]

Modellansatserna i långtidsutredningarna har blivit alltmer sofistikerade. Före 1970 års långtidsutredning är de modeller man arbetar med nästan enbart skisserade och består då av hänvisningar till grundläggande teoretiska begrepp som att man antagit jämvikt för alla marknader, att man prövat prognoserna för BNP-tillväxten med hjälp av produktionsfunktioner som antar Harrod-neutralitet, (d.v.s. ingen förändring i relationen mellan produktionsfaktorerna till följd av tek-

nologisk utveckling) o.s.v. Åberg har i en undersökning försökt rekonstruera den underliggande makro-modellen i 1959 och 1965 års långtidsutredningar.[117]

Den grundläggande metoden för att skatta BNP-tillväxten — som har bildat utgångspunkten för utredningarnas diskussion — har varit att utgå från prognoser för utbudet av arbetskraft. Skattningar av produktivitetstillväxten gjordes och multiplicerades med arbetskraftsprognosens resultat, vilket gav ett mått på BNP över perioden. Det skedde sektorvis och summeringen testades grovt mot en produktionsfunktion av Cobb-Douglas-typ med neutral teknisk utveckling. Denna produktionsfunktion användes också på enkät-materialet från industrisektorn.

Vidare har BNP-s komponenter specificerats i nationalräkenskapernas traditionella aggregat: privat/offentlig konsumtion och investering, lagerförändringar, export och import. Genom enkäter har man sökt fastställa de offentliga variablerna och korrigerat enkätmaterialet för de privata investeringarna så, att de följt de antaganden om produktionskapacitetens utveckling, som beror av BNP-prognosen. Lagerförändringarna har antagits vara små och en särskild prognos har gjorts för dem. Vid förutsättningen om extern balans har den privata konsumtionen bestämts residualt. Jämviktkravet blir då automatiskt uppfyllt. Men om i stället den privata konsumtionen bestäms genom en särskild konsumtionsfunktion, kan det uppkomma ett gap mellan anspråk och utbud. Inom utredningarna har i sådana fall prioriteringar diskuterats.

Metodiskt har långtidsutredningarna sedan 1955 byggts runt en kärna av enkät-material, som successivt har utvidgats. Historiskt har man gått från mer allmänna teoretiska utgångspunkter och prognostiska "tumregler" i de tidigare utredningarna till mer explicit redovisade prognosmodeller. Men den *grundläggande* strukturen för att generera prognoser, som vi beskrev, har förblivit densamma. Avstämningen av 1965 års utredning innebär en metodisk utveckling i den meningen, att ekonometriska total-modeller här för första gängen används.[118] Till 1970 års långtidsutredning byggde man ut denna modell. I utredningens huvudbetänkande menade man, att planeringen utvecklats genom att använda den ekonometriska modellen i följande avseende:

"Fördelen med denna ansats i jämförelse med tidigare är att man lättare kan beakta *interdependensen* mellan ekonomins olika delar. I tidigare utredningar var man i stort sett hänvisad till att angripa detta steg för steg. Den nu använda modellen möjliggör en simultan lösning, vilket medför att man lättare kan studera den ekonomiska utvecklingen under t.ex. alternativa förutsättningar om de ekonomisk-politiska målsättningarna."[119]

Översiktligt kan vi då beskriva relationerna mellan planmaterial ("enkätresultat") — modell/teori — prognos inom planeringssystemet enligt följande. Planmaterialet är de ingångsdata för planeringsproceduren som behandlas efter vissa bestämda regler. Planmodellen definierar dessa regler och fastställer samtidigt de studier som bör göras utanför modellen (lagerförändringar, vissa investeringar). De senare bestäms negativt: planmodellen uttalar sig inte om dem. De exakta formuleringarna i modellen bestäms av de *teoretiska* insikter man har om samhällsekonomins samband, men också av *politiska* restriktioner eller hänsyn. Prognо-

sen blir de resultat som planmaterial och modell tillsammans genererar. Prognosens kvalitet beror därför både av hur bra enkätmaterialet är och hur välutvecklad planeringens ekonomiska teori är.

Långtidsutredningarna har själva ingen apparat av "sanktioner" för att genomföra den politik de skisserar. Deras främsta funktion ligger därför inte heller på det intervenerande planet, utan på den informationseffekt de ger upphov till. Den längst drivna preciseringen av denna information ligger i den kedja av prognoser som publiceras. Det är därför av intresse att göra en mer konkret värdering av prognosernas kvalitet.

Det finns flera förslag till att tekniskt bedöma prognoskvaliteten.[122] De lider alla av brister av olika slag, som gör att måttet på prognosernas kvalitet inom vissa intervall för prognos och utfall inte blir tolkningsbart i någon meningsfull innebörd av begreppet. Denna kritik gäller även de tekniskt sofistikerade mått som utarbetats av bl.a. Theil. Utan att här närmare gå in på kritiken, skall vi arbeta med ett mycket enkelt mått.

Om vi kallar prognosen P, det faktiska utfallet U och själva kvalitetsmåttet för K, skall vi operera med följande uttryck:

$$K = \frac{P}{U} - 1$$

Innebörden av K är, att det anger hur mycket prognosen *avviker* från utfallet. Om K = 0, så är prognosen exakt. Om K är positivt, så har prognosen överskattat förändringen, och om K är negativt, så har förändringens takt underskattats. För att få ett grovt intuitivt begrepp om nivåfelet, kan man multiplicera K med 100 och uppfatta produkten som prognosens *procentuella* avvikelse från utfallet.

För U-värden nära noll blir K-värdet problematiskt. Det gäller också om P och U har olika tecken.

I tabell 3.1. har K räknats fram för några centrala prognoser i alla långtidsutredningar som hittills löpt perioden ut. I långtidsutredningarna har man allmänt antagit en jämn utvecklingstakt för de olika posterna över 5-årsperioden och därför presenterat ett genomsnittligt tillväxttal. För att få jämförbarhet mot utfallet har den *genomsnittliga* förändringen för ifrågavarande period och post räknats fram och satts till U.

Värderingen av vad som har varit en prognos med ett högt informationsvärde — en "god" prognos — och inte, blir i någon betydelsefull mening alltid subjektiv. De presenterade prognoserna gäller olika områden, där vart och ett i olika grad är åtkomligt för säkra framtidsbedömningar. Jämförelser mellan K-värdet på olika områden blir därför vanskliga och i viss mening godtyckliga. Dessutom finns det inbyggt möjligheter till kumulerade felprognoser, beroende på hur prognosmodellen är specificerad. Vi har sett ovan, att om t.ex. BNP är felprognosticerat, så betyder det, att den privata konsumtionens K-värde bör bli felaktigt i minst motsvarande grad, eftersom investeringar och offentlig konsumtion bestäms utanför modellen, och utrikeshandelssektorn antas vara i jämvikt, varför den privata kon-

sumtionen bestäms residualt i prognosmodellen. (Motsvarande resonemang gäller offentlig konsumtion efter 1970, då denna börjar bestämmas residualt. Den privata konsumtionen har i den sist medtagna utredningen i stället bestämts med med hjälp av en konsumtionsfunktion.)

Om vi med dessa svårigheter i minnet försöker tolka tabell 3.1., så står det klart, att utredningarna i allmänhet skattat utvecklingen "åt rätt håll". Bara i undantagsfall har prognos och utfall olika tecken. Nivåfelet är dock i flera fall stort. En generell bild är, att de tidiga utredningarnas prognoser nästan genomgående ligger på en för låg nivå, medan prognoserna från de två senaste utredningarna däremot ligger på en för hög nivå. Den lägsta genomsnittliga felnivån gäller perioden 1955–65, medan den högsta gäller den första och sista utredningen.

Tabell 3.1. K-värden för olika prognoser i långtidsutredningarna 1948–70.

	1948–52	1951–55	1956–60	1961–65	1966–70	1971–75	Radgenomsnitt (absolutvärden)
BNP	–0,44	0,07	0,09	–0,17	–0,09	0,58	0,24
Konsumtion:	–0,50						
privat		–0,46	0,32	–0,15	0,17	0,43	0,34
offentlig		–0,16	0,08	–0,39	–0,16	0,36	0,28
Investeringar:	–1,25	–0,07		–0,39	0		0,43
privat			–0,39			0,52	
offentlig			–0,35			–1,65	
byggn.verks.	–0,42	–0,44			1,94		0,93
industri	–1,08	–1,00		0,41	0,76		0,81
Produktion:							
industri			0,11	–0,26	0,06		0,14
byggn.verks.			0	–0,34	0,47		0,27
Sysselsättning:							
industri					(–2,33)	–0,11	
offentlig					(5)		
Export	–0,44	–0,25	–0,44	–0,05	–0,03	0,35	0,26
Import	–1,27	–0,39	–0,67	–0,18	–0,29	0,27	0,51
Kolumngenomsnitt (absolutvärden)	0,77	0,36	0,27	0,26	0,40	0,53	

De jämförelsevis bästa skattningarna har gjorts på produktionssidan. BNP har ett genomsnittligt fel över perioden på 24 %, vilket vid en genomsnittlig tillväxttakt på 4 % betyder ett nivåfel på omkring 1 procentenhet. Under perioden 1955–70 har också produktionen inom industri och byggnadsversamhet skattats och gett till resultat nivåfel på 0,8 respektive 1,5 procentenheter. Den privata och offentliga konsumtionen ligger på samma felnivå, d.v.s. med omkring 1 procentenhet genomsnittligt över perioden.

Skattningarna på utrikeshandelssektorns område anses — åtminstone vad gäller kortfristiga prognoser — vara särskilt osäkra, särskilt exporten.[123] Tabellen ger dock inte belägg för denna ståndpunkt. Således är exporten genomgående säkrare skattad än importen, genomsnittligt talat "dubbelt så bra". Det genomsnittliga årliga nivåfelet i exportprognosen har legat på omkring 1,5 procentenheter, medan importprognosens legat på omkring 3,0. Genomgående är båda understattade, dock ej i den senaste utredningen.

Prognoserna för investeringar var varit behäftade med stora fel. Genomsnittligt över hela perioden närmar sig nivåfelet 5 procentenheter, vilket är det största nivåfelet i det här redovisade prognosmaterialet. Det allmänna mönstret är, att investeringarna underskattades fram till 1960 års utredning, men överskattas från och med 1965.

Man kan anta, att de variabler som det offentliga direkt kontrollerar skall vara säkrare skattade än sådana det inte kontrollerar. Kontrollerade variabler skulle då vara offentlig konsumtion, offentliga investeringar, investeringar i byggnadsverksamhet och offentlig sysselsättning, medan alla andra tabellrubriker skulle vara icke kontrollerade i denna mening. Någon struktur i prognoserna som stöder denna förväntning finns emellertid inte. Skillnaderna i felskattningar är i själva verket försumbara.

En egendomlighet är också noterbar för den privata konsumtionen. Medan den privata konsumtionen fram till 1970 beräknades residualt, så är nivåfelet avsevärt lägre än för den senaste utredningen, då den privata konsumtionen har skattats särskilt. I denna senaste utredning har den privata konsumtionens tillväxt markant överskattats. Kanske man kan anföra särskilda skäl för att utvecklingen 1971—75 av privat konsumtion kom att röra sig på ett mycket egneartat sätt (oljeembargot 1973/74), men även tidigare har den typen av händelser inträffat, som gör, att en jämförbarhet ändå får antas (Korea-kriget, Suez-krisen) över tiden. En särskild beräkning borde ju, åtminstone i common-sense-mening, ge ett bättre resultat, eftersom den alternativa residuala beräkningen kan förväntas överföra felstrukturen hos flera variabler på residualen. Uppenbarligen har olika fel tidigare "jämnat ut" varandra. Samma iakttagelse kan göras vid en jämförelse mellan privat och offentlig konsumtion för perioden 1950—70, där den särskilt beräknade offentliga konsumtionen inte är bättre beräknad än den residualt beräknade privata konsumtionen.

Som ovan påpekats finns det inget entydigt sätt att tolka prognossystemets ställning i planeringen. En grundläggande tanke i vår ovan förda diskussion har varit, att kvaliteten på prognosen är bättre, ju lägre absolutvärdet på K är. Prognosernas direkta informationsvärde sjunker, ju större absolutvärdet är. Men från detta kan man inte sluta sig till, att ens vid stora prognosfel, så förmedlar prognosen ingen eller undermålig information. Ty mellan plan och resultat ligger ett handlande som delvis baserar sig på just prognosen. Prognoserna formar förväntningar hos de enskilda planerarna, som reagerar på informationen, varför förutsägelsen själv kan orsaka sådana förhållanden att prognosen blir mycket fel. Låt oss

som exempel säga, att planen förutser — som i 1965 års långtidsutredning — att det kommer att bli brist på arbetskraft under perioden, särskilt på utbildad arbetskraft. Reaktionen hos vissa företag blir i det läget att "lagra" arbetskraft, vilket i sin tur åstadkommer, att bristsituationen blir svårare än man i planeringsögonblicket hade anledning att anta. Resultatet blir därför en paradox, vars utfalls/prognos-värden blir svårt att uppfatta som ett mått på informationseffekten: ty den information man förmedlat har haft ett högt planeringsvärde för de "arbetskraftlagrande" företagen, medan själva prognosen för efterfrågan på arbetskraft får ett dåligt K-värde. Å andra sidan blir samma prognos missvisande för den ekonomiska politik som skall påverka utbudet av arbetskraft: prognosen förmedlar information som leder till en otillräcklig planering i betydelsen alltför svag stimulering. Ur den ekonomiska politikens synvinkel blir då det höga K-värdet tolkningsbart som en i någon mening "dålig" prognos.

4

Den kortsiktiga ekonomiska politiken är i ett avseende det uttryck som de medelfristiga planernas intentioner får. Det är en återkommande ståndpunkt i finansministeriets publikationer, att långtidsutredningarna skall läggas till grund för den ekonomiska politiken.[124] Med en stor "volym" på den ekonomiska politiken framträder koordonations- och administrationsproblem, en företeelse som för Gunnar Myrdal tjänade som en huvudförklaring till planeringens uppkomst.

Samtidigt har den kortsiktiga ekonomiska stabiliseringspolitiken en egen dimension, som är frikopplad från den medelfristiga samordningen. Stabiliseringspolitiken är i detta avseende en kortsiktig reaktion på hastigt uppkomna ojämviktssituationer. Kombinationen stor utrikeshandelssektor och liten inhemsk marknad har antagits ge en tyngdpunkt i den samlade ekonomiska politiken åt kortsiktiga, stabiliseringspolitiska insatser. Med vår funktionsuppdelning mellan kortsiktig, *konjunkturpåverkande* politik och medelfristig, där en central aspekt är *strukturförändrande* — och undersökningsuppgiften gäller den senare — blir stabiliseringspolitiken mindre intressant. De båda formerna av ekonomisk politik riktar sig delvis mot olika problemområden och kan därför inte i någon intressantare mening "vägas" mot varandra i allmänhet.

Det finns flera möjligheter att definiera långtidsaspekter i den kortfristiga ekonomiska politiken. Vi skall diskutera arbetsmarknads- och investeringspolitiken därför att dessa använts för att uppfylla långtidspolitikens *strukturpåverkande* målsättning. Arbetsmarknadspolitiken har visserligen en kortsiktig aspekt, som inneburit en strävan att få marknaden att fungera effektivare. Men åtgärderna har satts in mot ett bakomliggande större strukturellt perspektiv. Arbetskraften har överflyttats systematiskt till branscher och områden, där produktiviteten varit högre, större långsiktiga exportvinster funnits att hämta o.s.v. Detta gäller också investeringspolitiken. I ett avseende har denna varit en politik för att påverka kon-

junkturen. Men i en rad andra har den fungerat som en strukturpolitik. Det gäller t.ex. strävan att bygga ut den offentliga sektorn 1950—70; strävan att simulera fram en högproduktiv struktur på näringslivet o.s.v. För arbetsmarknads- och investeringspolitiken gäller också, att de tillmätts sådan prioritet att de genomgått en växande grad av "institutionalisering" över hela efterkrigsperioden. Låt oss därför börja med att diskutera arbetsmarknadspolitiken och därefter övergå till investeringsproblemet.

* * * *

I planeringslitteraturen anförs ofta arbetsmarknadspolitiken som det svenska planeringssystemets egentliga "nav". Från denna politik strålar övriga delar av den ekonomiska politiken ut. Rudolf Meidner och Harald Niklasson har visat, att man med arbetsmarknadspolitik ofta eftersträvat också sekundära målsättningar: 1) *sociala:* genom omflyttningsstöd, arbetsmarknadsutbildning o.s.v. erbjuds den enskilde trygghet och en ökad valfrihet, 2) *stabiliseringspolitiska:* arbetsmarknadspolitiken dämpar motsättningen mellan full sysselsättning och prisstabilitet. Om målet var full sysselsättning skulle generella åtgärder leda till en oacceptabel överhettning, 3) *allokeringspolitiska:* arbetsmarknadspolitiken överför arbetskraft från områden där det råder ett överskottsutbud till områden där det råder överskottsefterfrågan, 4) *fördelningspolitiska:* överflyttning av arbetskraft från lågproduktiva sektorer liksom upprätthållandet av full sysselsättning har fördelningspolitiska effekter.[125]

Förklaringen till en sådan tolkning av den ekonomiska politiken hänger ihop med att "den sociala utvecklingen" spelat en jämförelsevis framträdande roll vid framväxten av det svenska planeringssystemet. I en internationell jämförelse är det uppenbart, att betoningen av arbetsmarknadspolitiken och dess sociala effekter för Sverige är unik i någon mening. En betydande institutionell utbyggnad har skett och målsättningen "full sysselsättning" har i praktiken formulerats mer och mer heltäckande. Anne Wibble talar om målet full sysselsättning under efterkrigsperioden:

"Målet om full sysselsättning har blivit dels allt viktigare och dels allt mera ambitiöst formulerat, med en allt snävare uppfattning av storleken av den arbetslöshet — dold eller öppen — som kan tolereras."[126]

Den arbetsmarknadspolitiska planeringen betingas av den allmänna sociala utvecklingen på åtminstone två punkter. För det första återspeglar arbetsmarknadsmålens centrala ställning den historiska kriserfarenhet som 1930-talet och krigsåren erbjuder. 1930-talets utbredda arbetslöshet och dess allvarliga effekter i form av utarmning o.s.v. för grupper av löntagare kontrasterades mot krigsårens höga sysselsättning, som baserade sig på en försörjnings- och sysselsättningsplan. Den praktiska slutsatsen att en planering för full sysselsättning var möjlig också i en krissituation banade väg för en allmän uppfattning om att den fulla sysselsättning-

ens samhälle var en möjlighet och att strävan att uppnå det borde prioriteras högt. För det andra löper flera sociala utvecklingslinjer samman i sysselsättningspolitiken. Vi har ovan anfört välfärds- och fördelsningsaspekter.

Under 1930-talet var arbetslöshetsfrågan en dominerande fråga för den ekonomiska politiken och man försökte lösa problemet med en generell, efterfrågestimulerande politik. Krigsåren innebar ett stort styrningsbehov för arbetskraft och i det syftet inrättade Arbetsmarknadskommissionen, ett av beredskapsekonomins centrala organ. Under de första efterkrigsåren omvandlades Arbetsmarknadskommissionen 1948 till det permanenta fredstidsorganet Arbetsmarknadsstyrelsen, AMS.

Institutionaliseringen har betytt att AMS har blivit ett centralt organ för att handlägga arbetsmarknadspolitiken. Dess omfattning har successivt vidgats med det stora genombrottet vid 1958 års recession och med en accelererande tillväxt vid efterföljande recessioner. Kurvan över medelsförbrukningen finns återgiven i diagram 3.2. Vi avsätter här dels ett framräknat index (1948 = 100) och dels procentuell förändring från år till år. Längst ned indikerar vi grovt konjunkturläget.

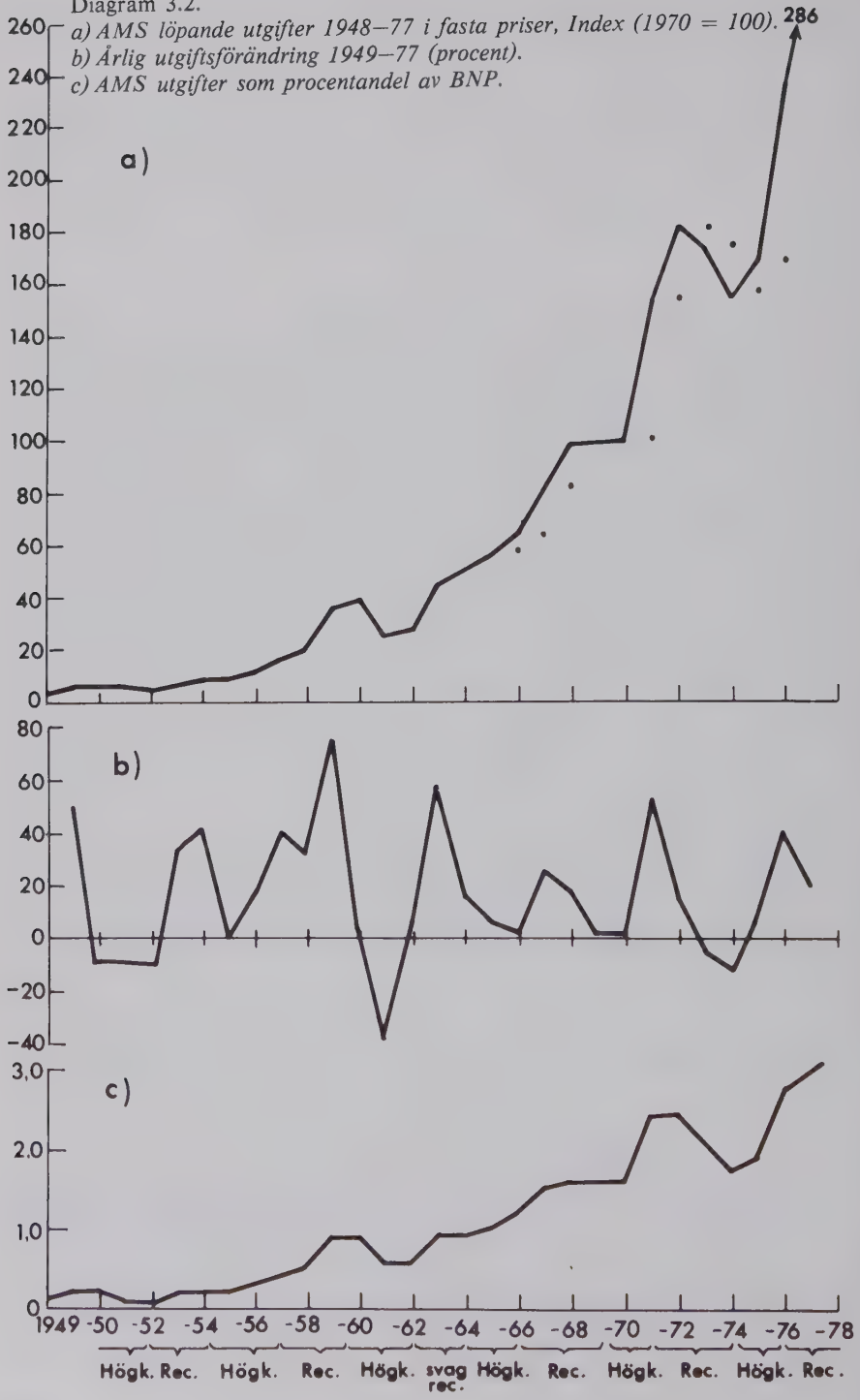
Diagrammen baserar sig på Arbetsmarknadsstyrelsens verksamhetsberättelser och på officiell statistik. En trendmässig förskjutning mot allt större utgifter för styrningen av arbetsmarknaden framgår vid en jämförande läsning av diagrammen, särskilt det nedersta (c). Från och med 1957/58 års recession har AMS-utgifternas andel av BNP successivt stigit. Således steg andelen 1959 till 0,9 %, 1968 till 1,6 %, 1973 till 2,1 % och 1977 till 3,0 %. Vid en fastprisberäkning har utgifterna hela tiden stigit utom i början på 1950-talet, vid högkonjunkturen i början på 1960-talet och vid den snabba prisstegringen i samband med oljeembargot 1973—74. Kurvan för löpande utgifter i fasta priser har det typiska exponentiella utseendet för perioden 1948—77.

Mot dessa trendmässiga förskjutningar svarar, att arbetslöshetstalet också ökat successivt i högkonjunkturerna. 1965 var det 1,2 %, 1970 1,5 % och 1974 2,0 %. Dessförinnan låg det på en ännu lägre nivå. I en ekonometrisk studie har Expertgruppen för utredningsverksamhet i arbetsmarknadsfrågor dragit slutsatsen att "perioden 1968—1974 kännetecknas av en jämförd med tidigare år högre struktur- och friktionsarbetslöshet".[127] Det kan vara av intresse att kort beröra de faktorer som expertgruppen vill förklara den nya utvecklingen med.

Som en huvudförklaring ser man, att arbetsmarknaden över perioden 1957—77 blivit alltmer stel. Man visar två huvudsakliga skäl till detta. För det första har den externa rörligheten på arbetsmarknaden minskat:

"En förändring på den svenska arbetsmarknaden under den studerade perioden tycks ha varit att bindningen mellan arbetsgivare och arbetstagare efterhand blivit mer långsiktig ... Den mer långsiktiga bindningen har yttrat sig bl.a. i att den externa rörligheten (mätt t.ex. av andelen personer som bytt arbetsgivare någon gång under ett år eller av avgången från industrin) minskat under 1960- och 1970-talen. En nedgång verkar ha inträffat för alla åldersgrupper och för flertalet yrkesgrupper. Utvecklingen verkar ha varit trendmässig."[128]

Diagram 3.2.
a) AMS löpande utgifter 1948–77 i fasta priser, Index (1970 = 100).
b) Årlig utgiftsförändring 1949–77 (procent).
c) AMS utgifter som procentandel av BNP.



Storföretagssektorns allt större specialisering drar med sig ökade interna utbildningskostnader och därför har deras beroende av den specialiserade arbetskraften ökat. I ett sammanhang har Carl Johan Åberg konkretiserat denna trend:

"Erfarenheterna från 1967—68 — då exportsektorn hade släppt från sig en del av sin arbetskraft till hemmamarknadssektorerna — var inte odelat positiva. När exportkonjunkturen på nytt vände uppåt hade exportföretagen svårt att skaffa sig den arbetskraft man behövde. Man fick köpa sig en ökad sysselsättning till priset av en ökad löneglidning vilket i sin tur drog med sig en accelererad inflation."[129]

Som en vidare effekt av den större stelheten har för det andra skillnaderna mellan det samhällsekonomiska och företagsekonomiska vinstbegreppet blivit större:

"Utvecklingen av skatte- och transfereringssystemen under 1960- och 1970-talen har inneburit att de privatekonomiska kostnadsintäktskalkylerna över alternativa arbetsmarknadsbeteenden kommit att alltmer skilja sig från motsvarande samhällsekonomiska kalkyl."[130]

Förskjutningen mot selektivitet är intressant i det större perspektiv vi här diskuterar om orsakskomplexet i planeringen. I och för sig skulle det vara fullt möjligt att åstadkomma full sysselsättning med en generell politik: den allmänna efterfrågestimulansen från det offentliga skulle på faktormarknaderna innebära en motsvarande hög efterfrågan. Om nu någon marknad är mer trögrörlig än en annan eller om den följer ett annat cykliskt förlopp än andra marknader, så uppkommer möjligheten att resultatet blir obalans. Om vi ser arbetsmarknaden som ett exempel på en trögrörlig marknad, så innebär en allmän stimulans, som är så omfattande att den leder till full sysselsättning, att ekonomin överhettas. Planeringsuppgiften blir därför att integrera arbetsmarknaden med övriga delmarknader så att minsta möjliga balansrubbningar uppstår. Om den allmänna tendensen i ekonomin går i riktning mot en högre grad av stelhet på delmarknader, kan man därifrån härleda ett makro-ekonomiskt planeringsbehov.

Som en del av det ekonomiska planeringssystemet har den svenska arbetsmarknadspolitiken utmärkt sig av att den i ovanligt hög grad har arbetat med *direkta* styrningsinsatser. Beroende på de generella åtgärdernas bieffekter har de indirekta stimulansåtgärderna — som annars är typiska i systemet — utvidgats med direkt verkande styrmedel. Således har det parallellt under 1960-talet tillkommit en rad stimulanser för företagen att investera i skogslänen *och* en praxis med åtföljande sanktionssystem hos arbetsmarknadsinstitutionerna att direkt förflytta överskottsutbudet av arbetskraft till efterfrågeområden.

* * *

Huvuddragen i de politiska konceptionerna bakom investeringsstyrningens utveckling har diskuterats ovan i samband med långtidsutredningarna. Här skall vi bygga ut denna diskussion med de kortsiktigt motiverade åtgärderna och deras strukturella effekter.

Grovt taget finns det två olika faser i den praktiska investeringspolitisken efter kriget. Skiljelinjen dras av 1957–59 års recession. Före denna var politiken kontraktiv gentemot investeringarna, medan den efteråt i stigande grad försökt stimulera dem.

I en offentlig utredning från 1953 förklarade man den höga planerade investeringsnivån efter kriget:

"Bland faktorer som bidragit till företagens starka investeringsvilja må i främsta rummet nämnas goda avsättningsförhållanden på marknader, vilka ofta ej äro nationellt avgränsade, goda vinster och lånemöjligheter, hög företagslikviditet samt under kriget ackumulerade investeringsbehov."[131]

I takt med att övriga västekonomier under 1950-talets lopp återuppbyggde sin produktionskapacitet skärptes gradvis konkurrensen på världsmarknaden. Före 1957 var företagssparandet högt, vilket innebar att de flesta genomförda investeringsprojekt kunde finansieras av egna tillgångar. Efter 1959 skedde en förändring, då företagens externa upplåning snabbt ökades. Enligt de bakomliggande resonemangen i föregående kapitel medför detta en ökning av riskfaktorn.

För att skaffa medel att påverka investeringarna skedde under efterkrigsåren en institutionell utbyggnad. Vid sidan av det rådgivande, under några år efter andra världskriget verksamma Investeringsrådet, genomfördes från 1943 en reglering av byggnadsverksamheten. Efter kriget förlängdes lagen för att möta ett behov av investeringsrestriktioner, som då förelåg. I en översikt av lagens effekter drog Konjunkturinstitutet slutsatsen, att mellan 30 och 40 % av den totala investeringsverksamheten föll inom lagens tillämpningsområde under de första efterkrigsåren. Samtidigt träffade staten överenskommelser med kreditinstitutionerna att tillämpa en restriktiv lånegivning för att inte generera en överkonjunktur till följd av investeringsvaruefterfrågan. Riksbanken minskade också möjligheterna till upplåning genom obligationsemissioner och en lagstiftning antogs för att "sterilisera" bolagsvinsterna.[132] 1951 introducerades en allmän investeringsavgift brutto på 10 % av beloppet, som höjdes till 12 % 1952 och därefter förnyades på denna nivå 1955–57. Bolagsskattens höjning till 50 % 1955 var ett led i samma strävan.[133]

Av dessa åtgärder har bl.a. de särskilda investeringsavgifterna år 1955–57 blivit föremål för undersökning med avseende på politikens verkningar. Guy Arvidsson har funnit, att 1955 års avgift på 12 % åstadkom en sänkning av investeringsvolymen med omkring 6 %.[134]

Politiken fram till 1957 utmärktes av att man eftersträvade att övergå från världskrigets regleringar till generella, icke-diskriminerande åtgärder för att påverka investeringarna. En av huvuduppgifterna för den ovan diskuterade utredningen från 1949 års investeringskommitté var att undersöka förutsättningarna för att avskaffa byggnadsregleringen, som ansågs ge sämre resultat än vad marknadsstyrda anpassningsrörelser skulle åstadkomma. De rekommendationer, som utredningsmannen för 1951 års penningvärdeundersökning diskuterade för investe-

ringspolitiken, låg uteslutande inom området generellt verkande medel.[135] Så sent som i stabiliseringsutredningen (1961) föreslog man ingen annan möjlighet för investeringsplaneringen att stimulera/dämpa investeringarna än med generella åtgärder.[136] Ansatsen ligger i linje med långtidsutredningarnas rekommendationer under samma period, även om det finns en öppning mot selektiva åtgärder i 1955 års LU, och definitivt i 1959 års LU.

Efter 1959 ändrades investeringspolitiken. För det första skedde en gradvis förskjutning från en restriktiv till en expansiv grundansats i investeringsplaneringen. För det andra skedde en förskjutning i synen på planeringens medel, så att de selektiva fick en allt större relativ vikt i förhållande till de generella. För det tredje ägde det rum en ökad institutionalisering av investeringsplaneringen.

I det sista avseendet är investeringsfonderna och den statliga Investeringsbanken av särskilt intresse. I sin tur speglas också den mer expansiva och selektiva inriktningen i denna utveckling.

Redan i slutet av 1930-talet hade man som ett led i en påbörjad uppbyggnad av en investeringsplanering inrättat investeringsfonder. Dessa tidsbegränsades dock snävt när de infördes och inte förrän i samband med en omläggning av lagstiftning 1955 började de spela någon roll i investeringspolitiken. Fram till början av 1970-talet blev de dock viktiga i flera avseenden. För det första innehöll de möjligheter att bygga in en stark selektivitet i investeringsplaneringen. Den konkreta användningen av investeringsfonder på 1960-talet innebar att frisläppen blev alltmer selektiva: de styrdes mot vissa branscher (papper och massa 1961) eller vissa regioner (skogslänen fr.o.m. en särskild lagstiftning 1963) eller till och med vissa företag (enligt regeringsbeslut den 27/6 1969 fick SAAB och Scania Vabis rätt att utnyttja både innestående och planerade avsättningar till investeringsfonderna till ett sammanlagt värde av 297 milj. kr, om investeringarna gjordes före 1975). För det andra har investeringsfonderna alltmer fått långsiktiga effekter. Från slutet av 1960-talet är det möjligt att få utnyttja innestående och framtida investeringsfondsmedel för att finansiera 75 % av långsiktiga investeringar, nämligen om dessa bedöms vara av allmänt intresse, särskilt med avseende på sysselsättningen.

Investeringsfondens konstruktion innebär, att företag har rätt att sätta in medel på ett spärrat, räntefritt konto i Riksbanken när som helst. De medel som sätts in skall uppgå till 46 % av det uppgivna beloppet, vilket inte beskattats. Efter beslut av regeringen får de insatta medlen tas i bruk av företagen: det rör sig då i allmänhet om ett försök att simulera en begynnande lågkonjunktur. Vid uttagstillfället får det investerande företaget dessutom göra ett s.k. investeringsavdrag på 10 % av hela den då företagna investeringen. Systemets konstruktion innebär att företagen stimuleras till avsättningar genom skattelättnader. För den ekonomiska politiken ligger fördelen i att man kan stimulera investeringarna och påverka tidpunkten för när de görs.[137]

Det har gjorts försök att mäta betydelsen av investeringsfonderna för den ekonomiska politiken utifrån den allmänna frågeställningen: i vilken omfattning har investeringsfonderna medverkat till att tidsförskjuta investeringar från högkon-

junktur till lågkonjunktur? Metodiskt har man då försökt konstruera modeller för att mäta effekter av frisläpp under lågkonjunktur.

Frisläpp har gjorts under alla recessioner från och med 1957–59, men också under konjunkturrörelsens s.k. "andhämtningspaus" 1962–63. Den senare har blivit föremål för en studie av Gunnar Eliasson. I stimulansavseende fann denne, att byggnadsinvesteringarna 1963 låg 23 % över den nivå de skulle ha haft utan frisläpp. För maskiner och inventarier låg investeringarna 5 % högre.[138] Mätningar som gjorts för 1967–68 års frisläpp rörande maskininvesteringar ger vid handen liknande resultat. Det senare frisläppet varade då från tredje kvartalet 1967 till och med andra kvartalet 1968. Vid årsskiftet beräknades effekten motsvara 7 % av industrins totala maskininvesteringar.[139]

Med ledning av officiell statistik är det påtagligt, att storföretagssektorn (företag med mer än 500 anställda) helt dominerade insättningarna under 1960-talet. Med ledning av Arbetsmarknadsstyrelsens siffror över totala investeringsfondsmedel och fördelningen av uttag på storföretag och övriga kan vi presentera olika aktiviteter kring investeringsfonden hos olika företagsgrupper.

Tabell 3.2. Den procentuella fördelningen av olika aktiviteter kring investeringsfonderna, uppdelade på stora och medelstora/små företag.

	1963	1964	1965	1966	1967	1968
	Total investeringsfond					
Små/medel	30	31	32	34	35	37
Stora	70	69	68	66	65	63
	Insättningar per år					
Små/medel	16	31	34	36	34	34
Stora	84	69	66	64	66	66
	Uttag per år					
Små/medel	23	23	25	16	27	30
Stora	77	77	75	84	73	70

Källa: AMS, SCB och Riksbanken.

För det första framträder storföretagssektorns dominans. Mest markant är storföretagssektorns dominans när det gäller att utnyttja fonden som finansieringskälla, d.v.s. uttagen. Storföretagssektorn svarar här för omkring 3/4 av aktiviteten. När det gäller insättningar ligger storföretagssektorn i fas med sin andel av den totala investeringsfonden, d.v.s. omkring 2/3.

En studie, som företagits av 1967 års båda fondfrisläpp, bekräftar och fördjupar vårt intryck. Man konstaterar här "att det framför allt var de stora företagen som investerade med hjälp av IF" och att "större företag tog sina IF i anspråk betydligt oftare än mindre företag".[140]

Expansionen av investeringsfondssystemet under 1960-talet var ett led i den efter 1959 starkt upptrappade ambitionen i investeringsplaneringen. Sverker Praski

konstaterar t.ex. den förändrade intenstiteten i investeringsplaneringen efter en läsning av lagstiftningen:

"In the sixties and the early seventies there cannot be found a single year, in which there is not an economic-policy-measure aimed directly at the private investment."[141]

Det finns också över perioden ett växande intresse för de långsiktiga aspekterna. Från 1967 blir investeringsfondfrisläppen så täta att de närmast kommer att bli en permanent stimulans. Vidare införde man från 1968 generella investeringsavdrag för maskiner på 10 %, vilket höjdes till 20 % för 1971 års taxering och till 30 % för perioden 1/11 1972 – 30/6 1973. Från 1972 infördes även 10 % investeringsavdrag för industrins byggnader samtidigt som investeringsfonderna generellt fick användas även för byggnadsinvestering.[142]

I samband med en allt starkare betoning av investeringsproblemet inrättades den statliga Investeringsbanken 1967. I argumentationen för denna formuleras den makro-ekonomiska investeringsplaneringens problematik.

Regeringen definierade Investeringsbankens uppgift så, att den skulle finansiera i första hand långsiktiga och riskintensiva investeringar i det privata näringslivet. Dessa investeringar utmärktes av att de var led i den produktivitetshöjande utveckling, som kunde iakttas med allt större företagsenheter, en ökad tillämpning av forskning inom produktionen och en hela tiden påskyndad teknologisk förnyelse. Kostnadsaspekten av denna utveckling hade inneburit, att den enskilda investeringsprojektens omfattning hade ökat mycket. De behov som banken skulle möta

"avser långfristiga krediter för projekt som är nödvändiga för det tekniska framåtskridandet och som genom sin långsiktighet blir mer riskbetonade".[143]

Det fanns i kreditmarknadsmekanismen ingen uppenbar möjlighet att åstadkomma kapitalförsörjning för sådana projekt, ty "av tradition och även på grund av legala förhållanden tenderar bankernas bedömningar att prioritera den kortsiktiga, säkra låneefterfrågan".[144]

Mot bakgrund av de beskrivna sammanhangen och att man eftersträvade en företagsstruktur med stora enheter som kan utnyttja skalfördelar och därigenom bli internationellt konkurrenskraftiga samt skapa stabilitet i sysselsättningen, lanserade man Investeringsbanken som ett medel för att genombryta de snäva restriktioner som den stegrade riskfaktorn satte på investeringarna.

"Vi är inne i en utveckling som i högre grad än tidigare ställer krav på långsiktiga krediter och krediter till projekt av en betydande storleksordning. Med investeringarnas och lånens långsiktighet och storlek sammanhänger också en större osäkerhet om utfallet."[145]

En sjunkande självfinansieringsgrad inom den privata företagssektorn hade utlöst tendenser till alltför kortsiktiga beteenden hos investerare och långivare, i relation till de samhällsekonomiska behoven. "Framstegstakten" med avseende på produktivitetsutveckling, konkurrens på världsmarknaden, inslussning av ny teknologi i produktionsapparaten o.s.v. var hotad till följd av ekonomins *strukturella*

förändringar. Det ställde krav på en intensifiering och breddning av investeringsplaneringen, där införandet av investeringsbanken var ett led.

Det första skälet till att staten måste överta ansvar var den växande investeringsskalan och de därav följande stora behoven:

"Ett så betydande kapitaltillskott kräver en statlig insats."[146]

Det andra skälet var att kreditmarknadens "normala" institutioner liksom industrins storföretag lydde under lagen om att minimera risktagandet, varför den typ av krediter som behövdes inte skulle skapas utan en planering från staten:

"i realiteten knappast något annat institut än ett sådant som har staten som huvudman och garant kan fullfölja uppgiften."[147]

Det tredje skälet var att Investeringsbanken erbjöd samordningsvinster, om man nämligen kunde lägga ett samhällsekonomiskt perspektiv på låneverksamheten:

"Verksamheten kommer att förutsätta samhällsekonomiska överväganden som inte kan eller bör krävas av privata och mindre institut."[148]

I propositionen för en investeringsbank finns ett utförligt och resonerande dokumentet om investeringsplaneringen. I praxis hade denna politik alltmer tillämpats från och med 1957–59 års recession, varefter en *stimulerande* politik gentemot investeringarna blev utmärkande. Planeringens motiverades av strukturella förskjutningar mot en alltmer betydande storföretagssektor, ökad internationell konkurrens, teknologiska imperativ, större risktagande, osäkrare marknader, större investerinsskala o.s.v. Ett av huvudagrumenten var, att uppgiften måste överföras direkt till den statliga planeringen, eftersom den privata sektorn inte skulle kunna genombryta de av marknadssystemet givna begräsningarna.

5

Det är ett väletablerat faktum att planeringsintensiteten inom storföretagssektorn är hög, d.v.s. de flesta storföretag arbetar med någon typ av formaliserad planering av sin samlade verksamhet. I kapitel 2 har vi diskuterat denna utveckling.

Långtidsutredningarnas planeringsprocess baserar sig på denna planering inom storföretagssektorn. Den enkät, som bildar utgångspunkt för planeringsproceduren sedan 1955 års långtidsutredning, är särskilt anlagd för att fånga upp tendenser inom storföretagssektorn. Som en brygga över till företagens interna planering kan det därför vara av intresse att diskutera några drag i långtidsutredningarnas enkätförfarande.

Enkätmaterialet gjorde sitt inträde i och med 1955 års utredning. De större förvaltningsenheterna och Affärsverkens interna planer gjordes explicita för planerarna och bl.a. Jernkontoret utförde en branschundersökning som utnyttjade enkätmaterial.[149] I 1959 års långtidsutredning företogs en kraftig utvidgning av en-

kätmaterialet. Enkätens genomförande lades på Industriens utredningsinstitut i samarbete med berörda branschorganisationer.[150] Uppgiften för företagen var att bedöma sin utveckling över 1960-talet med tonvikten på de fem första åren. Av totalt 928 tillfrågade företag svarade 629, d.v.s. en bortfallsprocent på 32,2. En av målsättningarna med enkäten var att bygga värderingen på samtliga storföretag samt ett representativt urval små och medelstora företag. I en ansats att dra lärdomar ur den verksamhet som föregick 1955 års utredning påpekas att företagens egna prognoser i flera väsentliga avseenden var "bättre" än de som till sist presenterades i utredningen. Särskilt gällde detta produktions- och exportbedömningarna. För investeringarnas del låg företagens bedömningar genomgående för lågt. Det sistnämnda blev en generell erfarenhet i kommande enkäter. Också utredningens egna bedömningar (1955 års LU) av investeringarna var anmärkningsvärt låga och vid en jämförelse mellan dessa och företagens bedömningar missar utredningen den faktiska nivån mer än företagen/branschorganisationerna.[151] J. Wallander har avvisat tanken, att detta skulle vara ett "utspel" från företagen för att motivera en för dem gynnsam politik. I en genomgång av primärmaterialet har han inte funnit den systematik i underskattningen som annars borde följa.[152] En annan säregenhet var företagens förändrade bedömning över tidsperioden, vilken sammanfattades i utredningen:

"Vid undersökningen 1955 lämnade man också i viss utsträckning prognoser för perioden 1960–65 (gruvor, järnbruk och massaindustri). Jämför vi dessa prognoser med dem vi nu erhållit för samma period finner vi att de tidigare prognoserna genomgående ligger osannolikt lågt. På samma sätt visar de prognoslinjer vi kunnat erhålla för 1965–70 en tendens att vika av nedåt. Det förefaller därför som om företagen skulle ha svårt att förutse utvecklingen för längre tid än 5 år. Detta gäller de tunga branscher som vi kunnat studera. För mer lättrörlig produktion, som t.ex. konfektion, är sannolikt perioden kortare."[153]

Vid sidan av enkätsvaren kompletterades företagens bedömningar med "hearings", sedan den första enkäten genomarbetats. Totalt inkallades ca 70 representanter för branschorganisationer och storföretag.

Till 1965 års långtidsutredning utvidgade man enkätansatsen ytterligare.[154] Profilen med stor vikt vid tendenser inom storföretagssektorn var ännu klarare markerad. Av totalt 1 805 tillfrågade fick man en total bortfallsprocent på 41,3. Det fanns en systematik i bortfallsprocessen enligt principen ju högre storleksgrupp, desto mindre bortfall. I gruppen företag med 600 eller fler anställda var bortfallet 15 %, i storleksgruppen 150 och fler anställda var bortfallet ca 25 % och i gruppen småföretag var bortfallet 57 %. Störst var bortfallet i den minsta företagsgruppen med 1–40 anställda, nämligen 68 %. Den växande graden av intern företagsplanering med storlek på företaget identifierades som tänkbar orsak.

I revideringen av 1965 års långtidsutredning, som publicerades 1968, finns material för en frågeställning rörande företagens bedömningar av utvecklingen över en 5-årsperiod.[155] I den enkätundersökning som gjordes 1960 uppskattade företagen den årliga genomsnittliga produktionstillväxten till 5 %. I verkligheten kom tillväxten under perioden 1960–65 att ligga på drygt 7 % och år. Men till-

växten under perioden 1955—59 hade legat på i runt tal 5 varför det är möjligt att uppfatta företagens bedömning som en enkel förlängning av rådande trend. Detsamma var fallet vid 1965 års enkätundersökning, då företagen bedömde den framtida utvecklingen under fem år helt i linje med den 7-procentiga utvecklingen under de föregående fem åren.

I en bilaga till 1970 års industri-enkät förs en diskussion av den förhållanden som kan påverka företagens bedömningar vid enkät-tillfället, särskilt föregående trend och rådande konjunktursituation. Man drar slutsatsen, att

"något starkt samband mellan planer och tidigare trender inte tycks finnas för de enskilda företagen".

I fråga om konjunkturlägets inverkan på prognoserna fann man ett samband, om än man tillrådde försiktighet i slutsatserna, när man utgick från enkätårets konjunkturläge.[156]

I den formulering av slutsatsen i fråga om föregående trends inverkan bör slutsatsen äga giltighet, om man framför allt tar hänsyn till utvecklingen 1965—70. Men om vi utsträcker perspektivet bakåt och framåt och branschvis korrelerar föregående 5-åriga genomsnittliga trend det år då enkäten gjordes (i allmänhet ett år före dess publicering) mot bedömningen av den framförliggande genomsnittliga trenden, så är det möjligt att visa, att det finns ett starkare samband. Vid en beräkning för produktionsvolymen över alla branscher med utnyttjande av data för perioden 1955—74 korrelerat med den vid tillfället bedömda trenden, ger en determinationskoefficient på $r^2 = 0{,}52$ ($r = 0{,}72$). Den genomsnittliga procentuella avvikelsen mellan föregående och bedömd trend är inte större än 9 %.[157] Det skulle kunna antyda, att den föregående trenden spelar en viktig roll när företagen bedömer den framförliggande utvecklingen.

Tillsammans med redovisningen av konjunkturlägets inverkan, så ligger slutsatsen nära till hands att företagens planering är känslig för kortsiktiga influenser, även när man bedömer utvecklingen på medelfristig sikt. I sin tur ger det en indikation på att företagen har ett stort behov av extern tillförsel av medelfristiga relevanta data.

6

Den bild som här tecknats av den svenska makro-planeringens framväxt har haft en tyngdpunkt i olika krisfenomen. 1930-talets stora depression och andra världskrigets påfrestningar bildade den inledande fasen. Sysselsättningen gällde under 1930-talet och försörjningsfrågan under kriget som överordnad målsättning för planeringen. Den stora depressionen innebar att staten för första gången medvetet anlade sin politik så, att man ville kompensera den fria marknadens bristande anpassning genom att i första hand ta hänsyn till statsbudgetens verkningar på den nationella ekonomin och inte på statens förmögenhetsställning. Det ledde till, att man i den ekonomiska politiken kom att arbeta med en ny budgetdoktrin. Efter-

hand som man under 1930-talets lopp samlade erfarenheter av den förda politiken och utvidgade sin strävan att expandera sysselsättningen trädde det samhällsekonomiska investeringsproblemet i förgrunden som planeringens nyckelfråga. Efter flera olika utredningar försökte man i slutet av 1930-talet institutionalisera investeringsstyrningen genom att inrätta investeringsfonder för första gången.

Det andra världskrigets utbrott innebar att planeringsproblemet försköts från sysselsättningsaspekten till försörjningsfrågan. Avspärrningen hade åstadkommit stora spänningar i den nationella ekonomin. Den för Sverige centrala utrikeshandelssektorn fick starkt minskat spelrum. Det blev nödvändigt att på kort tid substituera de viktigaste importvarorna, ställa om produktionsapparaten för beredskapsbehoven och garantera den ekonomiska stabiliteten. Innebörden av detta var, att en förskjutning skedde i planeringens uppgifter. Den under 1930-talet dominerande krisbekämpande funktionen ersattes av en sammansatt styrnings- och stabiliseringsfunktion. Planeringsförutsättningarna förändrades från deflationära till inflationära. Krigsplaneringen blev inledningen till den moderna makroplanering som påbörjades efter kriget, d.v.s. huvudsakligen en efterfrågereglerande styrning för att uppnå vissa samhällsekonomiska mål. Efterfrågestyrningen har i första hand riktats mot investeringarna och historiskt utvecklats i två etapper. Under den första etappen, som sträckte sig från början av 1950-talet fram till omkring 1959, ställdes huvuduppgiften att begränsa tendenserna till överinvestering. Efter 1959 gällde problematiken att stimulera investeringarna. Förklaringen till skiljelinjen är komplex, men det hindrar inte att man kan peka ut två huvudfaktorer: förändringarna i den internationella konkurrensen, sedan de krigförande länderna restaurerat sina ekonomier så mycket att de återigen "över hela linjen" gick ut på världsmarknaden och konkurrerade; och den snabbare takten i de teknologiska framstegen som ställde krav på investeringar i större skala och i snabbare takt för att slussa in teknologin i produktionsapparaten.

Under större delen av 1950-talet uppvisade således investeringspolitiken ett oväntat beteende utifrån den argumentation som förs i avhandlingen; det fanns då inte en tendens till underinvestering i förhållande till de samhällsekonomiska mål som den ekonomiska politiken formulerade. Utöver de speciella skäl som anfördes ovan för 1950-talets del, nämligen en mindre internationall konkurrens och en långsammare teknologisk utveckling, kan andra skäl visas. I en historisk studie av den industriella tillväxten har en författargrupp visat, att de svenska företagen har en långsiktigt fallande såväl lönsamhet som soliditet.[158] Följden blev att förutsättningarna för en bibehållen självfinansieringsgrad försämrades under hela 1950-talet. Efter 1957 sjönk också denna kontinuerligt.[159]

Företagssektorns externa upplåning steg efter 1959. Det gav upphov till att riskfaktorn steg för de investerande företagen och utlöste tendenser till att kortsiktiga investeringar prioriterades. Vi har vidare antagit, att företagen "skruvar upp" sina räntabilitetskrav då den externa upplåningen ökar, vilket alldeles särskilt gäller större investeringsprojekt. Företagens investeringsplanering tenderade att bli försiktig i den miljö de mötte efter 1959.

Från samma tidpunkt påbörjades också en långsiktig politik för att dämpa konsumtionen – och således skapa det samhällsekonomiska utrymmet för en expansiv investeringspolitik – genom införandet av konsumtionsskatter, som under 1960-talet successivt höjdes i flera steg. En annan förskjutning mognade ut i 1970 års långtidsutredning, då man förespråkade en prioritering av industrin och en dämpad expansionstakt för den offentliga sektorn, vilket vidarefördes i 1975 års långtidsutredning. Tankegången var uppenbarligen, att den offenliga sektorn inte får inteckna det samhällsekonomiska utrymmet på det sätt som skett under 1960-talet, utan att industriinvesteringarna skall prioriteras, främst med hänyn till exportvaruefterfrågan.

Ett viktigt inslag i den svenska planeringen har också varit arbetsmarknadspolitiken. Vissa författare har till och med förlagt tyngdpunkten i planeringen hit. Vi har försökt nyansera en sådan ståndpunkt och i stället sett målet om full sysselsättning som en del i en målkombination, som har investeringspolitiken som kärnpunkt. Full sysselsättning har krävt hög tillväxt och hög tillväxt förutsätter en hög investeringskvot. Arbetsmarknadens stelhet gjorde, att man redan tidigt började medvetet försöka styra den för att harmonisera den mot högprioriterade mål, t.ex. full sysselsättning, jämnare inkomstfördelning, tryggad arbetskraftsförsörjning. Fram till 1957/59 års recession – om vi bara ser till efterkrigsperioden – hade arbetsmarknadspolitiken en blygsam omfattning, i första hand därför att målen inte föreföll hotade. Men efter denna har verksamheten – mätt som AMS/AMV:s utgifter – stegrats i snabb takt. Uppgiften ställdes under 1960-talet att stimulera arbetskraftens rörlighet så att de investerande storföretagen kunde få en jämn tillförsel av arbetskraft. Utvecklingen bröts vid ingången till 1970-talet då staten för att garantera sysselsättningsmålet började överta en växande del av företagens kostnader för arbetskraft.

I någon mening kan vi i utvecklingen se en "fragmentisering" av delmarknader inom systemet. De "kopplingar" och "länkar" som tidigare höll samman det samhällsekonomiska systemet till en optimalt fungerande helhet har förändrats: ett väsentligt uttryck för detta är "laissez-faire"-principernas tillbakagång. Alldeles särskilt påtaglig blir denna utveckling, när den når de centrala delmarknaderna, nämligen faktormarknaderna. Vi har här diskuterat arbetskraft och investeringar. Den statliga regleringen har alltmer kompletterat den försvagade marknadsallokeringen: först har arbetsmarknaden börjat regleras och därefter investeringsvarumarknaden. Efterhand har bl.a. komplexiteten i regleringen av dessa processer gjort det nödvändigt att driva kortsiktigt tänkta och formulerade regleringar vidare till medelfristig och långsiktig planering.

I centrum för de planeringsrelationer vi beskrivit har stått dels storföretagssektorns fortsatta tillväxt, dels den offentliga sektorns allt mer dominerande ställning i samhällsekonomin. En strategi som den ekonomiska politiken valt – och kanske måste välja – är att särskilt stimulera storföretagssektorn: där finns mer än 2/3 av alla anställda i näringslivet (sysselsättningspolitiken) och 4/5 av allt kapital (tillväxtpolitiken).

I detta syfte har institutionaliserade kanaler för informationsutbyte byggts ut mellan de statliga planeringsmyndigheterna och storföretagssektorn i bl.a. långtidsplaneringens enkätsystem. Planeringen inom storföretagssektorn görs där bekant för de statliga planerarna och storföretagen får i sin tur informationer om ekonomins allmänna utveckling och speciell information om särskilt intressanta och svårbedömda faktorer, t.ex. förändringar i den ekonomiska politiken under den närmaste tiden.

I det svenska systemet framträder också det ekonomiska systemets reproduktionsbetingelser som planeringsutlösande faktor: det var mot bakgrund av 1930-talets svåra depression som en serie regleringar prövades, vilka i sin tur senare leder fram mot en planering. 1957/58 års recession ledde till en betydande och långsiktig expansion av både arbetsmarknadspolitiska och investeringsstimulerande åtgärder, vilka är centrala i det implicita planeringssystemet.

Noter till kapitel 3

1. Se t.ex. A. Lindbeck, (1970), Svensk ekonomisk politik, Stockholm, s. 128 f.
2. Se SOU 1948:45; Statsverkspropositionen 1949; SOU 1951:30, s. 7 f; SOU 1962:10; Proposition 150/1962, s. 18.
3. En översikt av prognos- och viss planeringsverksamhet inom AMS återfinns i R. Bentzel m.fl., Metodproblem i långsiktiga arbetskraftsprognoser – Synpunkter avgivna av Arbetsmarknadsstyrelsens metodforskningsgruppm 1963, AMS, stencil.
4. Se G. Svensson/B. Thufvedsson, (1974), Hur planeras Sverige?, Uddevalla; B. Blixt m.fl., (1959), Kommunernas ekonomiska planering, Västerås; H. Werner, (1974), Landstingens ekonomiska flerårsplanering, Lund.
5. E. Lundberg, "Efterkrigstidens ekonomisk-politiska problem", i E. Lundberg, (red., 1971), Svensk finanspolitik i teori och praktik, Lund, s. 11.
6. För en diskussion av rationaliseringsrörelsen inom industrin på 1920-talet, se G. Åkerman, Om den industriella rationaliseringen och dess verkningar, särskilt beträffande arbetarsysselsättningen; SOU 1931:42.
7. J. Ahvenainen m.fl., "Trettiotalsdepressionen och industrin", i K-G. Hildebrand m.fl., (red., 1974), Kriser och krispolitik i Norden under mellankrigstiden, Uppsala, s. 239.
8. Se E. Dahmén, (1950), Svensk industriell företagarverksamhet, Uppsala.
9. Se a.a., s. 360 ff.
10. E. Wigforss, (1931), Den ekonomiska krisen, Stockholm, s. 6.
11. Riksdagstryck, Andra Kammarens protokoll 1933, Nr 4, s. 44.
12. Proposition 1/1934, Bilaga: utgifterna, s. 6.
13. F. Severin, "Planhushållning och organ därför", *Tiden,* Vol. 24, 1932.
14. Se SOU 1935:6, "åtgärder mot arbetslöshet", s. 303 ff.
15. För en redovisning av Stockholms-ekonomernas ståndpunkter och en diskussion av deras betydelse, se C. Uhr, "Economists and Policy-Making 1930–1936: Sweden's Experience", *History of Political Economy,* Vol. 9, 1977.
16. Se SOU 1934:1, s. 139 ff.
17. A.a., s. 141.

18. Se E. Lindahl, "Arbetslöshet och finanspolitik", *Ekonomisk Tidskrift,* Vol. 37, 1935.
19. "PM rörande ekonomiska och sociala trendundersökningar". Proposition 215/1936 Bilaga A. Medlemmar i delegationen var Tage Erlander, Karin Kock och Bertil Ohlin.
20. Se a.a., s. 31.
21. Proposition 1/1934, Bilaga: Utgifterna, s. 8.
22. Se Proposition 1/1934, Bilaga: Inkomsterna, s. 10 ff. och Porposition 1/1935, Bilaga: Inkomsterna, s. 12 ff.
23. Proposition 1/1935, Bilaga: Inkomsterna, s. 2.
24. Proposition 1/1936, Bilaga: Inkomsterna, s. 16.
25. Se Proposition 1/1936: Utgifter för kapitalökning, s. 68 ff.
26. Proposition 1/1936, Bilaga D: P.M. rörande de viktigare statsinkomsternas utveckling.
27. Proposition 1/1936, Bilaga F: P.M. angående den automatiska utgiftsstegringen under budgetåren 1937/38 och 1938/39.
28. Proposition 1/1936, Bilaga: Inkosmterna, s. 27.
29. Se Proposition 215/1936, s. 2 f.
30. Se Proposition 215/1936, s. 5.
31. Se Proposition 215/1937.
32. A.a„ s. 6.
33. Se SOU 1935:6, s. 52 f.
34. A.a., s. 234.
35. A.a., s. 235.
36. Se a.a, s. 175 ff.
37. SOU 1935:6, s. 182. Se också s. 237.
38. SOU 1935:66, s. 3.
39. Se s. 104 ff., s. 110.
40. A.a., s, 109, 97.
41. R. Casparsson, (1951), LO under fem årtionden, Vol. II: 1924—1948, Stockholm, s. 380 f.
42. E. Wigforss, (1954), Minnen, del III, Stockholm, s. 109.
43. Wigforss presenterade regeringens ståndpunkt i principiellt två likadana föredrag år 1938, den ena den 4 november i Göteborg och det andra den 6 december i Stockholm. Vi följer här denna framställning.
44. Proposition 319/1938, s. 5 f.
45. Se E. Dahmén, (1945), Försvaret och vår ekonomiska bärkraft, Stockholm, s. 22 f.
46. Se E Dahmén, a.a., s. 34 ff.
47. Se M. Bonow, (1943), Stat och näringsliv, Stockholm, s. 146 ff.
48. Se G. Heckscher, (1946), Staten och organisationerna, Stockholm, s. 228 ff.
49. Se M. Bonow, a.a., s. 173 ff.
50. Baserat på Statistisk Årsbok 1946. Regleringspolitikens principiella motivering återfinns i Proposition 1/1943, bihang C.
51. Se S. Sahlin, "Statliga organ för utrikeshandeln", i I. Högbom, (red., 1946), Orientering kring exportproblemen, Stockholm, s. 97 ff.
52. Se M. Bonow, a.a., s. 110 ff.
53. E. Wigforss m.fl., (1943), Krispolitikens avveckling — stenografiskt referat av föredrag den 20 april 1943 i Nationalekonomiska föreningen i Skåne jämte diskussionsinlägg, Malmö, s. 14.
54. De "Utredningar angående ekonomisk efterkrigsplanering" som kommissionen publicerade var SOU 1944:7, 12—14, 25, 36, 57; SOU 1945:11, 30—31, 36, 42 och 54.

55. SOU 1944:7, s. 61.
56. SOU 1945:54, s. 244.
57. Se SOU 1944:7, s. 69 f.
58. Se SOU 1944:7, s. 57 ff.
59. SOU 1944:7, s. 62 f.
60. Se A. Johansson, "Bostadsproduktionens förutsättningar efter ett vapenstillestånd", i SOU 1944:7.
61. Se A. Johansson, "Bostads- och markpolitikens mål och medel", i B. Algers, (1950), Byggnadsadministration och fastighetsekonomi, Stockholm, s. 7 ff; B. Johansson, "Bostadsbyggnadsplanering", i G. Törnqvist, (red., 1970), Artiklar om svensk samhällsplanering, Lund, s. 149 ff.
62. Se SOU 1944:12, "Investeringsutredningens betänkande med förslag till investeringsreserv av statliga, kommunala och statsunderstödda anläggningsarbeten för budgetåret 1944/45".
63. Se SOU 1944:12, s. 26.
64. SOU 1944:12, s. 255.
65. Se Arbetarrörelsens efterkrigsprogram. De 27 punkterna med motivering, Stockholm 1944.
66. Duellen Wigforss-Hagberg om den ekonomiska politiken under och efter kriget, Stockholm 1944, s. 22.
67. Se Bihang till riksdagens protokoll 1963, 1. Saml., Nr 1950, Bihang F, s. 5.
68. Se Bihang till riksdagens protokoll 1963, 1. Saml., Nr 150, Bihang s. 3.
69. För en diskussion av denna problematik, se E. Höök, "Long-term och Medium-term Planning and the Current Management of the Economy", i M. Bornstein, (red., 1975), Economic Planning, East and West, Cambridge, Mass., s. 69 ff.
70. Se I. Svennilsson/R. Beckman, "Långtidsplanering i Sverige", *Skandinaviska Bankens Kvartalsskrift,* Vol. 43, 1962.
71. Se I. Svennilsson, "Svensk långtidsplanering – femte ronden", *Skandinaviska Bankens Kvartalsskrift,* Vol. 47, 1966.
72. De långtidsutredningar som här åsyftas är SOU 1948:45, SOU 1951:30, SOU 1956:53, SOU 1962:10, SOU 1966:1, SOU 1970:71, SOU 1975:89.
73. SOU 1948:45, s. 38.
74. SOU 1948:45, s. 11.
75. A.a., s. 14.
76. Se a.a., s. 15,27 f.
77. A.a., s. 28.
78. SOU 1948:45, s. 12 f.
79. Se proposition 1/1949, Bilaga 1, Bihang 2, s. 112. Jfr också översynen av planen i SOU 1949:15.
80. Se E. Lundberg, (1958), a.a., s. 402 ff, 448 ff.
81. SOU 1970:71, s. 321.
82. Se SOU 1970:71, s. 100 ff.
83. Se a.a., s. 132 ff.
84. Se a.a., s. 124 ff.
85. Se L. Matthiessen, "Finanspolitiken i Sverige: styrka genom stagnation", *Ekonomisk Debatt,* Vol. 1, 1973.
86. Se SOU 1970:71, s. 73 f.
87. Se S. Grassman, (1974), Ekonomins gångjärn – artiklar om utlandsberoendet och den svenska arbetsmarknaden, Bilaga: Arbetsmarknadsläge och åtgärder som påverkat arbetsmarknaden 1970–1973, Uddevalla, s. 128 ff.
88. SOU 1951:30, s. 18.

89. Se a.a., s. 29.
90. A.a., s. 114.
91. H.G. Jones, (1976), Planning and Productivity in Sweden, Croom-Helm, s. 151.
92. SOU 1951:30, s. 18.
93. Se SOU 1966:1, s. 120.
94. A.a., s. 123.
95. Se SOU 1970:71, s. 125.
96. Se SOU 1971:5, "Svensk industri under 70-talet med utblick mot 80-talet", Bilaga 2 till 1970 års långtidsutredning.
97. Se SOU 1970:71, s. 126, 323.
98. SOU 1975:89, s. 149.
99. SOU 1951:30, s. 76.
100. A.a., s. 105.
101. Se a.a., s. 80 f.
102. Se SOU 1956:53, s. 13 f.
103. Se a.a., s. 14.
104. Se a.a., s. 193 f.
105. Se Proposition 175/1975.
106. SOU 1970:71, s. 164.
107. SOU 1975:89, s. 148 ff.
108. Se SOU 1970:71, s. 173 ff, 326; se också SOU 1975:89, s. 322 ff.
109. A. Lindbeck, (1970), a.a., s. 16.
110. Se SOU 1951:30, s. 16, 115 ff.
111. A. Lindbeck, "Mot en ny merkantilistisk näringspolitik?", i A. Lindbeck, (red., 1973), Blandekonomi i omvandling, Stockholm, s. 87.
112. Se E. Lundberg/A. Wibble, "'Nymerkantilism' och selektiv ekonomisk politik", i E. Lundberg/I. Backelin, a.a., s. 1 ff.
113. Se A. Lindbeck, "Nationalstatens förändrade roll", *Ekonomisk Debatt*, Vol. 3, 1975.
114. Lindberg/Wibble, a.a., s. 9.
115. Se a.a., s. 10 f.
116. Se SOU 1973:21 och SOU 1975:89.
117. Se C.J. Åberg, a.a., s. 84 ff.
118. Se SOU 1968:24, "Avstämning av 1965 års långtidsutredning".
119. SOU 1970:71, s. 9, 37 f.
120. Se SOU 1973:21, s. 116 ff, SOU 1975:89, s. 22 f.
121. T. Restad, (1976), Modeller för samhällsekonomisk perspektivplanering, SOU 1976:51, s. 9.
122. Den centrala litteraturen i frågan är H. Theil, (1954), Wie voorspelt het best? H. Theil, (1958), Economic Forecasts and Policy, North Holland; C.J. Åberg, (1966), Samhällsekonomisk prognosteknik, Stockholm; H. Theil, (1966), Applied Economic Forecasting; A. Klevmarken, "Olikhetskoefficienter, några deskriptiva mått för utfallsanalys av prognoser", *Statistisk Tidskrift*, Vol. 1970. För en diskussion och kritik av vissa av dessa mått, se ett förarbete till denna avhandling, K. Wickman, En utvärdering av långtidsutredningarnas prognosmaterial, stencil, Ekonomisk-historiska institutionen, Uppsala universitet, dec. 1975. En intressant diskussion återfinns också i G. Hultcrantz, "Prognos och ekonomisk verklighet", i E. Lundberg, (red., 1971), a.a., s. 104 ff.
123. Se C. McMahon, "A General Survey of the Procedures and Problems of Official Short-term Economic Forecasting", i OECD, (red., 1965), Techniques of Economic Forecasting, s. 18.

124. Belägg har anförts i not 2.
125. Se R. Meidner/H. Niklasson, (1973), Arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik, Malmö, kap. 1.
126. A. Wibble, "Selektiv och generell ekonomisk politik", i E. Lundberg, (red., 1971), a.a., s. 42.
127. EFA, Arbetsmarknadspolitik i förändring, SOU 1978:60, s. 432.
128. A.a., s. 21.
129. C.J. Åberg, "Nya vägar inom stabiliseringspolitiken", i (red., 1977), Ekonomisk politik inför 1980-talet, Arlöv, s. 53.
130. EFA, a.a., s. 26.
131. Betänkande angående generella metoder och fysiska kontroller inom investeringspolitiken, SOU 1953:5, s. 18.
132. Se a.a., s. 7 ff, 52 ff.
133. Se V. Bergström, (1969), Den ekonomiska politiken i Sverige och dess verkningar, Uppsala. Skärpningen 1952 och 1955 av avskrivnings- och lagervärderingsprinciperna har ibland uppfattats som ett försök att göra företagssektorn mer känslig för denna typ av investeringsstyrning. Se t.ex. A. Lindbeck, (1975), Svensk ekonomisk politik, Malmö, s. 107.
134. G. Arvidsson, "En enkät rörande verkningarna av investeringsavgiften, kreditåtstramningen och räntehöjningen på den svenska industrins investeringar 1955", *Ekonomisk Tidskrift,* Vol. 58, 1956.
135. Se L. Lindberger, Investeringsverksamhet och sparande – balansproblem på lång och kort sikt, Penningvärdeundersökningen, del III, s. 256 ff. (SOU 1956:10).
136. Se SOU 1961:42, s. 226 ff.
137. För en genomgång av investeringsfondernas konstruktion, lagstiftningen kring dem m.m., se G. Eliasson, (1965), Investment Funds in Operation, Stockholm; C. Canarp, Investeringsfonderna – ett konjunktur- och arbetsmarknadspolitiskt instrument", Skandinaviska Bankens Kvartalsskrift, Vol. 44, 1963. Se också S. Praski, (1978), Econometric Investment Functions and an Attempt to Evaluate the Investment Policy in Sweden, 1960–73, Uppsala, s. 92 ff.
138. Se G. Eliasson, a.a., s. 68 ff, 100 ff, 106 f.
139. Se A. Lindbeck, a.a., s. 114 f.
140. Se K. Rudberg, Investeringsfondens verkningar vid 1967 års frisläpp för maskininvesteringar, Stockholm 1971, Konjunkturinstitutet, stencil, s. 87, 89.
141. S. Praski, a.a., s. 18.
142. Se Svensk Författningssamling (SFS) 1968:87, 1971:50, 1972:71, 1972:717–718.
143. Proposition 1967/56, s. 17.
144. Proposition 1967/56, s. 44.
145. Ibid., s. 20.
146. Ibid., s. 29.
147. Ibid., s. 28.
148. Ibid., s. 29.
149. Se Balanserad expansion, SOU 1957:10.
150. Se Svensk ekonomi 1960–65: Bilagor 1–5, SOU 1962:11.
151. Se SOU 1962:11, tab. 3 B.
152. Se J. Wallander, "Långtidsplaner och långtidsplanering inom industrin". *Ekonomisk Revy,* 1962.
153. Se ibid., s. 20.
154. Se Industriens Utredningsinstitut, Framtidsperspektiv för svensk industri 1965–80: Bilaga 4 till 1965 års långtidsutredning, SOU 1966:51. Samtidigt publicerades enkäter över handeln (SOU 1966:10) och den offentliga sektorn SOU 1966:131.

155. Se Avstämning av 1965 års långtidsutredning, SOU 1968:24, s. 64 ff.
156. Se SOU 1971:5, Svensk industri under 70-talet med utblick mot 80-talet: Bilaga 2 till 1970 års långtidsutredning, s. 230, 235.
157. För materialet se långtidsutredningarnas enkätavsnitt; SOS, Industri 1954—76.
158. Se B. Carlsson m.fl., (1979), Teknik och industristruktur — 70-talets ekonomiska kris i historisk belysning, IUI/IVA, s. 38 f.
159. Se V. Bergström, (1973), Kapitalbildning och industriell demokrati, Uppsala, s. 24 ff.

Kapitel 4

Planering i andra länder

Under efterkrigstiden har de flesta länder prövat någon form av central planering. Det har varit en så central tendens att vissa författare, t.ex. Shonfield,[1] har menat, att just planeringen utgör kärnan i ett nytt utvecklingsstadium, det av honom betitlade "moderna kapitalismen".

I detta kapitel skall vi kortfattat diskutera den internationella planeringstendensen i västekonomierna. Vi skall gå förbi den planering som förekommer i u-länderna och den sovjetiska planeringens utveckling. I ett inledande avsnitt skall vi kort skissera några utvecklingslinjer i 1900-talets planeringsdiskussion.

1

Eftersom ekonomisk planering representerar ett *medvetet* försök att styra och påverka det ekonomiska förloppet är det av intresse att skissera några drag i planeringens idéhistoria under 1900-talet. I någon fundamental mening är ju inte planeringen möjlig utan att ett idésystem utbildats kring den.

Planeringsdebattens kärnfråga under 1900-talet har hela tiden gällt hur ekonomins allokeringsmekanismer mest effektivt kan utnyttjas för att åstadkomma stabilitet och tillväxt. De tidiga socialisterna som ville genombryta vad man uppfattade som marknadsmekanismens politiskt/ekonomiskt/moraliskt negativa effekter var de första som formulerade ett modernt program för en planerad ekonomi. I programmatiska formuleringar från slutet av 1800-talet förekom bland socialisterna ofta hänvisningar till att man förutsåg en övergång till en planerad ekonomi, där de "vilda" marknadskrafterna skulle "tämjas".

Det var mot denna argumentationslinje som den italienske ekonomen Enrico Barone vände sig i ett diskussionsinlägg 1903. Syftet var att undersöka vad han uppfattade som överdrivna förväntningar på den ekonomiska planeringen hos socialisterna. De förutsättningar han utgick ifrån var en socialisering av produktionsmedlen, en explicit fördelningsprincip enligt vissa etiska normer, vars yttersta mål var en optimal kollektiv välfärd för befolkningen. Det resultat Barone nådde var, att en kollektivistisk ekonomisk politik inte skulle förmå att höja ekonomin över de begränsningar som redan den "individualistiska" opererade under:

"If the ministry of production proposes to obtain the collective maximum — which it obviously must, whatever law of distribution may be adopted — all the economic categories of the old régime must reappear, though maybe with other names: prices, salaries, interest,

rent, profit, saving etc. Not only that; but always provided that it wished to obtain that maximum with the services of which the individuals and the community dispose, the two same fundamental conditions which characterize free competition reappear and the maximum is more neatly attained the more perfectly they are realized. We refer, of course, to the conditions of minimum cost of production and the equalization of price to cost of production."[2]

I sin uppsats argumenterade Barone för att den ekonomiska planeringens rationalitet var inskränkt; främst därför att det visserligen var möjligt att beräkna systemets tekniska koefficienter, men det måste alltid ske *i efterhand.* På förhand vore det otänkbart att bestämma dem eftersom de hela tiden förändras av vad Barone kallade "ekonomiska" faktorer. En maximering av den kollektiva välfärden skulle i en totalplanerad ekonomi bara kunna ske på delområden och slumpmässigt.

Det var till denna argumentationslinje som von Mises anknöt. Till följd av att prismekanismen inskränkts radikalt i en planekonomi blir det inte möjligt att ekonomiskt rationellt upprätta preferensskalor i samhället. Svårigheten kan inte undvikas genom att lösa frågan om teknisk rationalitet för olika projekt, då denna bara undantagsvis sammanfaller med vad som är ekonomiskt rationellt:

"Only because of the fact that technical considerations can be based on profitability can we overcome the difficulty arising from the complexity of the relations between the mighty system of present-day production on the one hand and demand and the efficiency of enterprises and economic units on the other; and we can gain the complete picture of the situation in its totality, which rational economic activity requires."[3]

Von Mises argumentation aktualiserades av den politiska utvecklingen, närmast den ryska revolutionen och dess försök att övergå till en planekonomi. Planeringsdebatten var embryonal under hela 1920-talet i åtminstone någon fundamental mening: två renodlade modeller ställdes mot varandra — en fri konkurrenskapitalism och en totalplanerad socialism — varefter deras relativa meriter *som totalsystem* jämfördes, vilket också gav slutsatsen att det ena fungerade bättre än det andra, alternativt att det ena inte alls fungerade. I sig återspeglade denna grova ansats den bristande erfarenhet man hade av ekonomisk planering.

Nästan helt på erfarenhetsbasis diskuterade Walther Rathenau under och efter första världskriget det samhällsekonomiska planeringsproblemet. Rathenau hade under kriget organiserat den statliga kommissionen för fördelning av råvaror. Efter kriget blev han minister för återuppbyggnaden och för utrikes affärer. Den ståndpunkt han så småningom övertygats om var, att laissez-faire-ekonomin måste ge vika för en av staten ledd planmässig ekonomi:

"Hushållning är inte längre en privatsak utan en samhällets angelägenhet."

och:

"Till grund för nybyggnaden måste ligga planmässig ordning, medveten organisation, vetenskaplig grundlighet och solidarisk ansvarskänsla."[4]

Rathenau formulerade tre typer av betingelser för planeringens rationella möjlighet. Den första gällde *möjligheten* att planera framgångsrikt. Rathenaus avgörande punkt här var världskrigets positiva erfarenheter. Den tyska krigsekonomin var

"bästa beviset för att de skenbart mest orubbliga system kunna jämkas icke bara på ett utan på många sätt, och att staten, blott man riktigt tar hand om den, jämte sina organ och inrättningar på vilket arbetsområde som helst låter leda sig och med god verkan inriktas som man behagar".[5]

Den andra betingelsen gällde de *kortsiktiga omedelbara problem* som den tyska ekonomin stod inför i slutet av kriget, vilka krävde planering för sin lösning. Krigets direkta verkningar låg i den stora förstörelsen av rikedomar, där Rathenau räknade med att varje krigsår kastat Tyskland 4—5 år tillbaka i tiden, vidare i det "osunda penningväsen" som vuxit fram under kriget och till sist i den ekonomiska krigföring som entente-länderna förde mot Tyskland och skulle komma att göra även efter kriget.[6]

Den tredje betingelsen i Rathenaus diskussioner avsåg *långsiktiga, strukturella förändringar*. Avgörande var två förhållanden. Det första var storföretagets framväxt. Han menade, att storföretagets utveckling var en utveckling utöver den gamla kapitalismens gränser. I realiteten fungerade inte storföretaget längre som en institution för att berika en enskild ägargrupp utan opererade med nationella och sociala motiveringar. Han talade om att affärsföretaget

"vuxit fram ut den rena profithushållningen och måst påtaga sig uppgifter av allmänt statlig och politisk natur".[7]

För att klara sin existens levde storföretaget under vad Rathenau kallade "mekaniseringslagen", d.v.s. nödvändigheten av ett snabbt teknologiskt framåtskridande. Det var en "lag" som för Rathenau implicerade samhällsekonomisk styrning, om inte för samhället obehagliga resultat skulle bli följden.[8] Det andra av dessa förhållanden rörde nödvändigheten att expandera de socialpolitiska ansträngningarna för att minska motsättningarna mellan samhällsklasserna:

"Lyckas det oss att uppbygga en ny hushållning, så tryggas medverkan från de undre lagren. Det går icke an, att kriget slutar med en omätlig ökning av den inre spänningen."[9]

Också den teoretiska debatten kom att ifrågasätta Barone och von Mises. 1929 presenterade den amerikanske ekonomen F.M. Taylor en modell, som inbegrep möjligheten för ett planeringsinstitut att bedöma den ekonomiska rationaliteten via en prismekanism.[10] Denna utgångspunkt kom att utvecklas av Oscar Lange 1936—37.[11] Lange/Taylor pekade på ett "trial-and-error"-förfarande som av planeringsbyrån skulle kunna användas för ekonomisk rationalitet. Ett hypotetiskt fastställt kalkylpris på en produkt ger i det enskilda företaget upphov till antingen ett överskott eller ett underskott eller ingetdera. Om det blir ett överskott justeras priset nedåt och omvänt för ett underskott. Ur dessa överväganden härledde man generella slutsatser. Lange menade, att planeringsbyrån med sådana metoder

kunde ersätta marknaden och full ekonomisk rationalitet utmärka det planerade systemet:

"Our study of the determination of equillibrium prices in a socialist economy has shown that the process of price determination is quite analogous to that in a competetive market. The Central Planning Board performs the functions of the market. It establishes the rules for combining factors of production and choosing the scale of output of a plant, for determining the output of an industry, for the allocation of resources, and for the parametric use of prices in accounting. Finally, it fixes the prices so as to balance the quantity supplied and demanded for each commodity. It follows that a substitution of planning for the functions of the market is quite possible and workable."[11]

Lange/Taylors bidrag kan sägas ha avslutat den debatt som påbörjades av Barone rörande planeringsfrågans mest generella aspekter. Alla inlägg i denna debatt hade rört sig på ett abstrakt plan. Men 1930-talet innebar i stället att andra planeringsfrågor kom att träda i förgrunden, framför allt i vad mån kunde och borde man introducera planerande element i marknadsekonomin? Bakgrunden var 1930-talskrisen, där det blev alltmer uppenbart att krisen inte gick mot någon automatisk lösning till följd av den fria marknadens anpassningsrörelser, utan snarare förvärrades från år till år. Alternativet att pröva insatser för att med planeringsmedel korrigera marknadssystemets brister fick på 1930-talet förespråkare i nästan alla länder och i flera prövade man också praktiskt att påverka det ekonomiska systemet. Vi har tidigare redogjort (kap. 1 och kap. 3) för den svenska erfarenheten och bl.a. Gunnar Myrdals och Bertil Ohlins bidrag till planeringsdoktrinens utveckling. En central roll spelade också Keynes' diskussion av planeringsproblemet (se kap. 1).

Arthur Marwick har visat, att det i England sedan början av 1930-talet fanns en bred politiskt strömning som förespråkade planering.[12] I ett försök att klarlägga den moderna planeringsideologins rötter i England framhäver Jacques Leruez framför allt socialisten Coles och den konservative McMillans författarskap på 1930-talet.[13] Utom Sverige och England fanns motsvarande strömningar i en rad andra länder. I Belgien publicerade socialisten Henri de Man en samhällsekonomisk plan mot krisen 1933—34, som väckte internationell diskussion. I Frankrike utformade fackförbundet CGT en plan 1935, samtidigt som en inflytelserik grupp, kallad "X-Crise", bildades för att bekämpa depressionens verkningar. Den dominerande grupperingen inom "X-Crise" var interventionister, som

"sought to organize and rationalize production and distribution through planning, producers' agreements, and *dirigisme*".[14]

I Norge fanns planeringsförespråkarnas kärntrupp inom det socialdemokratiska partiet:

"Already in the eary 1930's rather detailed proposals for a reorganization of the Norwegian economy so as to create a basis for national economic planning were put forward by groups belonging to the Labour Party."[15]

Dessa exempel tjänar sammantagna att ge en bild av att planeringsargumentet

breddades starkt under världsdepressionen: i nästan alla länder framträdde betydelsefulla grupperingar som argumenterade för styrning av marknadsprocesserna. Det tydligaste exemplet var kanske Tyskland, men vi skall här inte behandla denna erfarenhet på grund av de politiska, för en marknadsekonomi onormala *politiska* förhållanden som rådde där: regeringens diktatoriska makt. I jämförelse med marknadsekonomierna var också planeringsmålen speciella.

Under 1930-talet rycktes planeringsfrågan bort från den politiska systemdiskussion som den ditintills mest förekommit i: andra politiska grupperingar än socialister accepterade planeringen som metod. Det ägde också rum en utveckling av ekonomisk teori och teknik. Den i tekniskt avseende intressantaste utvecklingslinjen ligger i den systematiska ekonometrins framväxt, en teknik som särskilt väl låter sig integreras i den ekonomisk-politiska planeringsprocessen.[16] I samband därmed skedde också en allmän förbättring av den officiella statistiken med införande av analytiskt intressanta kategorier: investeringar, konsumtion, sparande, export, import och liknande makroaggregat.[17]

Efter 1930-talet är det framför allt planeringens *tekniska* sida som utvecklats. Påfallande litet har gjorts åt planeringens elementära teori. Detta föranledde den franske chefsplaneraren Malinvaud att hävda:

"The whole operation of planning is, however, little studied, either as a complete process or in some of its most essential parts."[18]

De mest betydelsefulla tekniska utvecklingslinjerna återfinns å ena sidan i utbildandet av input-output-analysen, där Wassily Leontieff på 1940-talet utförde pionjärarbetet. Å andra sidan finns det i det ekonometriska modellbyggnadet ett betydelsefullt utnyttjande av de makroekonomiska aggregaten, som därigenom blivit operativa i en politisk planeringsprocedur: centrala bidrag har här kommit från Ragnar Frisch i en rapport till Förenta Nationernas kommission om sysselsättning och ekonomisk stabilitet 1949,[19] Jan Tinbergen i den holländska planeringsbyråns centrala plan från 1955,[20] och i den ekonometriska modell som L.R. Klein och R. Goldberger 1955 publicerade för den amerikanska ekonomin.[21]

Denna tekniska utveckling har i olika utsträckning integrerats i de olika nationella planeringssystemen.[22] Perioden efter 1955 kan därför främst karakteriseras som en diffusionsepok, då teoretiska och tekniska resultat huvudsakligen sprider sig till och finner någon tillämpning i de nationella planeringsinstitutionerna.

* * *

Mot bakgrund av de ovan redovisade skissartade doktrinhistoriska utvecklingen skall vi övergå till att beskriva den faktiska utvecklingen av planeringen i två västekonomier, Franrike och Holland. Frankrike kom länge att stå som det ledande exemplet på indikativ planering. Holland är liksom Sverige ett exempel på ett land med en stor utrikeshandelssektor, som tidigt påbörjade en uppmärksammad kortfristig planering.

Krigsslutet innebar i Frankrike att den ekonomiska politiken kom att infogas i ett planeringssystem. Som bakgrund till den franska planeringens framväxt kan man omedelbart identifiera en ekonomisk strukturproblematik.

Den ekonomiska tillväxten hade i Frankrike från och med 1930-talskrisen varit svagare än i övriga Västeuropa.[23] Under hela 1930-talet var det bara under åren 1936–37 som industriproduktionen visade positiva tillväxttal, vilket kontrasterade mot läget i andra länder. Den mycket svaga återhämtningen och den påföljande tyska ockupationen samverkade till uppfattningen, att den franska ekonomins struktur måste förändras i någon grundläggande betydelse. Lösningen såg man i en centralt planstyrd omstrukturering av ekonomin.

En bakgrundsfaktor var därvid det traditionella franska beroendet av finansiella institutioner. Den franska ekonomiska utvecklingen sedan industrialiseringens genombrott hade inneburit, att man haft en jämförelsevis större expansion av finansväsendet än av industriproduktionen. Men efter första världskriget råkade de finansiella institutionerna in i en kris, som de sedan aldrig lyckades ta sig ur. Mellan 1913 och 1938 sjönk den franska kreditgivningen på världsmarknaden från 20,4 % till 7,4 %. Eftersom den inhemska industriella utvecklingen inte kunde kompensera för de internationella förlusterna, så låg i förlängningen en strukturell kris.[24]

Från andra hälften av 1930-talet gjordes systematiska försök att lösa krisen. En koalitionsregering hade bildats under Léon Blum 1936. Tyngdpunkten i Blumregeringens kortfristiga krisplan var att åstadkomma en generell stimulering av ekonomin. Planens huvudmål uppfylldes inte. Förklarande faktorer till detta antog Kalecki vara oförmågan att praktiskt genombryta den förhärskande ortodoxa teorin, vilket förhindrade, att man opererade med tillräckligt stora budgetunderskott och en strikt reglering av utrikeshandeln.[25]

I en annan studie undersökte Robert Marjolin Blum-regeringens ekonomiska politik.[26] Marjolins slutsats var, att politiken löste sysselsättningsproblemet, men inte produktivitetsproblemet:

"The striking feature of this fourth period, March-Autumn, 1937, is that *with a volume of production not appreciably above the lowest level reached during the depression, France suddenly found herself in a state of full employment.*"

Trots att man i Frankrike lyckade lösa arbetslöshetsproblemet, som var depressionens mest svårlösta problem i många andra västekonomier, var det franska problemet en fråga om ekonomins struktur. I Kaleckis diskussion fanns slutsatsen, att en politik, som arbetade med försiktiga ingrepp, var otillräcklig. Det som krävdes var en långtgående ekonomisk planering med reglering av framför allt investeringarna.

Krigsåren innebar i Frankrike liksom överallt annars att planeringen fick ett större utrymme. Intressant är dock, att det finns en kontinuitet i den franska krigs- och efterskrigsplaneringen: Vichy-regeringens ekonomiska planeringsmaskineri,

metod och personal övergick senare i stor utsträckning i efterkrigsårens planeringsapparat.[27] I planeringsavseende fanns inom befrielserörelsens olika grupperingar liknande ståndpunkter som inom Vichy-regeringen. Målsättningarna skilde sig åt, men i fråga om att tillämpa makroplanering som en metod för att lösa de ekonomiska problemen rådde enighet. Det strukturella problemet bedömdes som så överordnat, att planering kom att förespråkas av alla politiska grupperingar.[28]

Låt oss göra en kort översikt över de successiva planerna.

Den första franska planen, som allmänt dateras 1947—1953, intar en särställning i den makroekonomiska planeringens historia. Planen initierades på basis av ofullständig information, utan egentlig teori om sido-effekter, omfattande endast vissa nyckelsektorer och var utomordentligt långtgående i fråga om direkt statlig styrning.[29] Ett rekonstruktionsprogram av den franska ekonomin lades fast: staten skulle styra framför allt sex sektorer. Det gällde transporter, elektricitet och kolbrytning (för en omfattande energiutbyggnad), stål (för allmän industrialisering), cement (byggnadsverksamhet) samt jordbruksmaskiner för att höja jordbrukets produktivitet. Staten fastställde ett investeringsprogram och styrde hårt resurserna med direkta anvisningar för hur investeringarna skulle göras. Målsättningen var att öka industri- och jordbruksproduktionen med 25 % i förhållande till 1929 års nivå.[30] Målsättningen för de sex huvudsektorerna uppnåddes under perioden, men industri- och jordbruksproduktionen ökade bara med 10 %.

Den första planen kom att utmärka sig i första hand för sin interventionism. Man behöll krisregleringar och staten finansierade en stor del av kapitalbildningen, vilket ger den sökta kontrollmöjligheten. Den första planen kom att introducera en rad åtgärder i planeringstekniken och dess institutioner, som därefter blivit bestående.[31]

I den andra planen, som omfattade åren 1954—57, försvagades det interventionistiska elementet. Framför allt till följd av den första planens framgång med att expandera den tunga industrin — industrialiseringstaktens "flaskhals" — kunde man låta marknadsstyrningen spela en större roll på bekostnad av planstyrningen. Anpassningen till den gemensamma europeiska marknaden verkade i samma riktning.

I den andra planen fanns ekonomisk tillväxt som explicit mål.[32] Den första planen hade också en tillväxtaspekt. Men den baserade sig inte på en allmän produktionsutveckling, utan på ett antal basindustriers utveckling.

Den tredje planen sträckte sig från 1958 till 1961 men måste till följd av stark inflation och försämrad betalningsbalans överges, i praktiken redan 1958. Ett huvudmoment i den tredje planen var en utvidgad industrialisering, som skulle leda till en mer harmonisk regional utveckling.

I början av 1960-talet framstod den fransa planeringen som ett internationellt exempel på en framgångsrik indikativ planering. Målsättningen att omstrukturera näringslivet i riktning mot en högindustrialiserad ekonomi ansågs ha varit framgångsrik. Den genomsnittliga årstillväxten för industrin 1945—60 låg på 11.1 procent.[33] Resultatet av de tre planerna 1946—61 bedömdes ha varit att ekonomin

omstrukturerades, att tillväxten i BNP blev hög och att en på världsmarknaden konkurrenskraftig sektor började byggas upp. BNP-ökningen låg genomsnittligt omkring 4,5 % per år och accelererade, arbetslösheten var låg — som högst 1,7 och som lägst 0,5 % av totala arbetsstyrkan — och från 1959 uppvisade betalningsbalansen hela tiden ett överskott, så att valutabehållningen ökade sex gånger mellan 1958 och 1965. Två amerikanska forskare hävdade vid en undersökning av det franska planeringssystemet:

"Economic planning has made it possible for the French economy to perform at a level of efficiency which otherwise might not have been attained."[34]

Fransk planering blev från början av 1960-talet i någon mening en exportvara till andra västekonomier.

Den fjärde planen omfattade åren 1962—65. Genom en mycket stark inflation fick man dock redan 1963 överge planen och ersätta den med ett stabiliseringspolitiskt program för 1963—65.

En betydelsefull aspekt av den fjärde planen var den ökade vikt man lade vid regional planering. I planen gjorde man en regionalisering av totala budgetar för offentliga investeringar, vilket tänktes tjäna två syften. För det första skulle planen hantera de "market failures" som är typiska i den geografiska fördelningen av investeringar; för det andra ville man finna former för att decentralisera beslutsfattandet: budgetstyrning av regionerna antogs öka det lokala initiativet.[35]

I regionalpolitikens fortsatta utveckling försvagades emellertid den vikt man lade vid "självstyrelsen", och regionalplaneringens självständiga ställning blev efterhand allt mindre. Kontrollmekanismer återfördes till central nivå.[36]

I sig var den regionala planeringens inarbetande i planeringen ett indicum på den vidgning av planeringen som skedde från början av 1960-talet. Det var en vidgning i den meningen, att plankommissariatet började arbeta med mer sofistikerad teknik i formuleringen av planerna, vilket innebar rudimentära input-output-tablåer och ekonometriska prövningar av planernas konsistens. Från och med den fjärde planen integrerades också socialpolitiska målsättningar.[37]

Under den fjärde liksom under den tredje planen uppkom en motsättning mellan det medelfristiga perspektivet och de kortfristiga problemen. Av detta skäl övergavs båda planerna. Denna motsättning visade sig vara avgörande och den kom att alltmer dämpa den medelfristiga strukturplaneringens roll i Frankrike. Det är framför allt två underliggande faktorer som förklarar den växande motsättningen och dess resultat. Den första är, att man från mitten av 1950-talet strävade att ge marknadsprocesserna större spelrum och följaktligen dämpa planeringens styrning. Det andra var, att man alltmer övergav en selektiv till förmån för en generell ekonomisk politik. Det viktigaste exemplen på detta var: 1) införandet av en mervärdeskatt:

"This meant a move away from selective use of fiscal policy as a planning instrument and a move towards more neutral overall taxation policies",

och 2) en liberalisering av den tidigare hårt kontrollerade kreditmarknaden:

"this meant a reduction of the role of the Plan in influencing the investment decisions of big business".[38]

Den femte planen, som gällde 1966–70, innehöll en skarpare definition av den kortfristiga ekonomiska politiken, vilket i realiteten innebar, att dess betydelse kom att starkt framhävas. Planens mål var att fungera som en "generell marknadsundersökning", d.v.s. den skulle ses som en makrostudie för att underlätta självständigt beslutsfattande för företagen.

En förskjutning mot kortsiktiga stabiliseringsmål framträder med den nya teknik för "varningssignaler" som infördes för att informera om internationellt sett alltför höga konsumentpriser, för hög absolut prisstegringstakt, alltför stor import, för låg ökning av industriproduktionen eller tillväxt av BNP, för låg investeringstakt eller för hög arbetslöshet. Kontroller skedde var tredje månad och skulle föranleda åtgärder vid en ogynnsam utveckling. Avsikten var, att man redan i planen skulle bygga in en flexibilitet, som vette mot kortsiktiga åtgärder

"och därigenom undvika att försättas i de situationer som inträffat 1960 och 1964".[39]

Gemensamt för 1960-talets planer var, att de ökade tonvikten på det sociala elementet i samhällsutvecklingen. Det kom framför allt till uttryck i att planerna prioriterade upp bostadsbyggandet och gav eftertryck åt inkomstbildningen. Inom ramen för planeringen syftade man till en informell statlig inkomstpolitik. Det problematiska med den planerade inkomstbildningen var, att den årliga ökningen på 3,3 %, som planen förutsåg, av löntagarna uppfattades som för låg – under fjärde planen (1962–65) hade denna stegringstakt varit 5,3 %. I ett brev daterat mars 1961 hade dåvarande premiärministern Debré hotat den centrala arbetsgivarorganisationen med, att man skulle införa importlicensering om lönestegringarna överskred 4 % om året.[40] Men inkomstpolitiken blev alltför stel och mötte motstånd, varför den måste överges.

Den sjätte planen omfattade perioden 1971–75. Prioriteringen avsåg en påskyndad industrialisering och tillväxtmålet fastställdes till 5,9 % per år. Industrialiseringen skulle påskyndas genom en sammanslagning till större produktionsenheter, vilket skulle få till stånd den produktivitetsökning som var ett villkor för konkurrensförmåga på världsmarknaden. Planen förutsåg vidare en hög sysselsättningsnivå och en långsam prisstegring.

Delau/Malgrange har hävdat att den sjätte planen representerar ett trendbrott i den franska planeringens historia. Den tidigare ambitionen att påverka/reglera den ekonomiska reproduktionsprocessen ersattes av mer detaljerade målsättningar och information om *det offentligas* förväntade ekonomiska beteende:

"The VIth Plan embodies a shift from a 'Plan of the Nation' to a 'Plan of the Government'. The main operationel purpose is now to contribute to the definition of public action."[41]

Det finns således två huvudtrender i den franska planeringen 1945–75. För det första sker det en tillbakagång för direkta interventioner. För det andra accepteras

allt fler och allt mer sofistikerade medel för indirekt påverkan på näringslivet — i detta sammanhang blir också den kortfristiga politiken allt viktigare.

3

Mot bakgrund av den historiska utveckling, som redovisades i förra avsnittet, skall vi övergå till att kort diskutera de viktigaste orsakerna till den franska planeringens framväxt.

I litteraturen framhävs planeringens *informationseffekter*.[42] J.H. Drèze refererar den ståndpunkt han mött bland de franska planerarna, att planerna framför allt skall erbjuda en referensram för beslutsfattandet. Gentemot de privata företagen påverkar planen tre variabler: 1) förväntningarna; 2) efterfrågan på företagens produkter, främst genom de offentliga investeringarna; 3) en anslutning till målen underlättas av att särskilt storföretagens chefspersonal medarbetar i plankommissionerna.[43] Kindleberger menar, att ett väsentligt element i det franska planeringssystemet är, att näringslivets män övertygas om att inta en expansionistisk hållning och överge sitt traditionellt restriktiva beteende.[44]

S. Wickham har ringat in informationseffekten med ett något annorlunda perspektiv. Han menar, att ett konkurrenssystem ger upphov till "konkurrensförluster" ("competitive wastes"). Men det franska planeringssystemet minskar dessa samhällsekonomiska kostnader genom att hjälpa konkurrensmekanismen "to function properly". Planeringen ökar det ekonomiska systemets informationsflöde och minskar sannolikheten för att de enskilda begår misstag. I princip argumenterar Wickham för att planeringssystemet har en metod att påverka riskbedömningen, som är överlägsen ett rent konkurrenssystem.

S. Wellisz har diskuterat det franska planeringssystemet utifrån vad han kallar "en förkrympt marknadsmekanism": bl.a. till följd av att centrala sektorer i den franska industrin är hårt oligopolitiska fungerar inte marknadsmekanismen tillfredsställande. Branscher, som är starkt kringskurna av kartellöverenskommelser och politiska bestämmelser, hotar att bli "flaskhalsar" i systemet, som t.ex. den hårt monopoliserade franska stålindustrin.[45] Vi kan uppfatta hans förklaring som en variant av teorierna om att planering införs för att motverka stelheter i det ekonomiska systemet.

Lucien Nizard har försökt förklara planeringens framväxt utifrån ett administrativt perspektiv. Utgångspunkten är för honom, att det samhälleliga systemet är ett komplext system med många sub-system. En egenhet hos de olika subsystemen är, att de följer olika reproduktionsrytm, varför tendensen kan bli, att det sker en "fragmentisering" av det totala systemet. De krisförlopp, som de olika sub-systemen historiskt genomgår, gör, att de blir föremål för reglering. För varje sub-system finns en särskild regleringsmekanism. Planering innebär nu, att regleringsmekanismerna för den centrala sub-systemen sammanförs till en institution.[46]

De redovisade förklaringsförsöken innehåller alla intressanta diskussioner om olika *allmänna* faktorer bakom planeringen. I denna avhandling har vi dock framfört hypotesen, att ekonomisk planering framför allt uppkommer för att påverka och styra investeringarna. Det är också svårt att uppfatta t.ex. de två första franska planerna som något annat än en strävan att modernisera och expandera industrins kapitalvarusektor under hård statlig planeringskontroll. I diskussionen om framgångarna för det franska planeringssystemet har en av jämförelsenormerna hela tiden varit den höga takt i kapitalbildningen som man tillskrivit detta.

Andrew Shonfield har direkt utpekat investeringsproblemet som den franska planeringens centrala uppgift. Det betydelsefulla med den första efterkrigsplanerna var, att det offentliga kraftigt ökade sitt inflytande över de långsiktiga investeringarna, ett inflytande som sedan kunde bibehållas i andra former: framför allt genom det offentligas starka inflytande över de nationella företagen och kapitalflödet till den privata sektorn.[47] Kindleberger ville förklara den franska ekonomins höga tillväxt med att man kontrollerat investeringarna enligt ett mönster där kapital systematiskt överförts till innovationsbenägna branscher.[48] I samma mening ville Pierre Bauchet förklara efterkrigstidens långa ekonomiska stabilitet med att planeringen haft framgång med att styra innovationerna och därmed skapa ett konsistent utvecklingsmönster.[49]

Claude Seibel har pekat på den centrala betydelse som storföretagssektorn har för den makro-ekonomiska planeringen:

"A study in 1967 of 2,000 firms showed that about 40 per cent of the firms used medium-term forecasts (for four years or more), especially for investment, finance and production; but the influence of the forecasts in the plan was perceptivle only in the big firms, most of which have planning departments and economic research departments. Indirect influences also operate here because the business plans and trade associations in each sector perform an intermediary role in transmitting the forecasts of the plan."[50]

Bauchet menar också, att det plankonforma beteendet är lättare att åstadkomma inom storföretagssektorn. Bland små och medelstora företag spelar de kortsiktiga svängningarna i efterfrågan en dominerande roll, varför sådana företag opererar med kort perspektiv i sin investeringsplanering, något som försvårar det långsiktiga inflytandet. För Shonfield spelar tendensen mot en växande koncentration i det franska näringslivet en central roll för planeringens utveckling. Den franska planeringen eftersträvade ett tröskelvärde, som Shonfield kallade 80/20-relationen, d.v.s. att 80 % av en industribranschs produktion borde komma från 20 % av företagen. Om relationen var t.ex. 60/40 ställde sig planeringen svår.[51] Shonfield talar till och med om att planeringen utvecklades som en "konspiration" mellan "senior civil servant and the senior managers of big business". Storföretagsstrukturen ger planerarna den stabilitet de eftersträvar och storföretagen är intresserade av planeringen för att garantera efterfrågeutvecklingen och för att minska osäkerhetsmomentet vid investeringstillfället.

"Both sides had an interest in limiting the element of unpredictability and risk in their operations."

Det faktum att man inför den fjärde planen liberaliserade kreditmarknaderna innebar, att planeringen avhände sig *direkta* styrmedel över investeringarna. Vid tiden för kreditmarknadens partiella liberalisering fanns i planeringskretsar föreställningen, att investeringsvolymen tenderade att sjunka för mycket, varför man ville pröva andra vägar för styrningen.[52] Men man får inte tappa ur sikte, att det offentliga i Frankrike fortfarande behöll betydande kontroll över kreditströmmarna. Fradault har visat, att det offentliga har mycket långtgående möjligheter — som också utnyttjas — för att styra det privata banksystemet längs de riktlinjer som dras upp i de successiva planerna.[53] Shonfield påpekar att

"French firms have learnt that it is not worth putting up a scheme for a loan of any size to their bank without clearing it first with the commissariat".[54]

* * *

De långsiktiga strukturella problem, som den franska ekonomin uppvisade, ledde efter 1945 till en ovanligt avancerad form av indikativ planering. Shonfield påpekar, att redan på 1920-talet ledde skakningarna efter första världskriget till, att man började formulera en nationell investeringsplanering. Denna linje fullföljdes efter andra världskriget, då plankommissariatet i första och andra planen skaffade sig en direkt kommandoposition i fråga om större investeringar i privata och statliga företag. Under andra planens lopp släppte planeringsinstitutionerna de direkta interventionerna men behöll en finansiell kontroll: bankerna konsulterade alltid planeringsmyndigheterna innan de gav större lån. Via statliga beställningar och subventioner — ofta i form av skattelättnader — kunde planeringen främja en styrning av investeringarna mot branscher med högre produktivitet och högre innovationstakt.

De förklaringar, som presenterats till planeringen — nämligen planen som informationsgivare, regulator för en suboptimalt fungerande prissystem, administrativt sammanhållande institution och som styrmedel för investeringarna — låter sig via de i planeringen centrala investeringarna grupperas kring riskbegreppet. Wickham har direkt gjort detta:

"While removing some forms of risks, the plan generally will increase the inducement to invest."

Wellisz påpekar, att i alla sektorer där det finns en lång investeringsperiod blir planeringen viktig. Den långa investeringsperioden ger upphov till att osäkerheten i avkastningsförväntningarna blir mycket stor. Därmed blir riskfaktorn mera betydelsefull i investeringsögonblicket i den meningen, att den tenderar att hämma de investeringar som sker med ett längre tidsperspektiv.

Världspressionen på 1930-talet medförde i *Holland* en förändring av den ekonomiska politiken. Under krisens tryck sökte regeringen lösningar på de ekonomiska och sociala problemen i en riktning som innebar en växande reglering och införande av en viss central planering.

En expansiv utgiftspolitik inleddes 1931 och budgeten opererade ända fram till 1937 med underskott. Under hela perioden för stigande arbetslöshet 1928—36 svarade de sociala utgifterna för den genomsnittligt snabbaste ökningstakten. De krisbekämpande åtgärderna lades som ett program för att expandera de sociala utgifterna, inte som ett program för offentliga arbeten: utgifterna för "offentliga arbeten och transporter" steg 1925—31 genomsnittligt med 16,4 % om året — i löpande priser — men föll starkt efter 1931.[55]

De industriella koncentrationstendenserna accelererade under depressionen, vilket välkomnades av den begynnande ekonomiska planeringen.[56] En reglering av ekonomin i koncentrationssyfte introducerades i och med 1935 års lagstiftning, där staten gavs rätt att utsträcka en på frivillig väg åstadkommen partiell kartellsamverkan till en hel bransch.

1930-talets krisåtgärder inledde en process mot större enhetlighet och vidgade utrymmet för den allmänna ekonomiska planeringen. 1937 gavs regeringen rätt att ge löneavtal laga kraft, 1939 knäsattes principen om möjlighet till en fysisk prispolitik genom den s.k. lagen om prishöjningar och hamstring.[57]

Krigsårens ockupationsregleringar kom att skärpa 1930-talets tendens till central övervakning av näringslivet. Kontrollen av bl.a. löner, priser och hyror institutionaliserades. Lagen om kartellsammanslutningar fick frekvent och generell tillämpning. Som en följd av den tyska ockupationsmaktens utplundring av holländsk industri bröts Hollands näringsliv sönder. Vid krigsslutet stod man med en mycket stor underkapacitet i den ekonomiska organisationen.[58]

Det var därför som i Frankrike i en situation av förnyad kris som efterskrigstidens holländska planeringsinstitutioner växte fram. Utöver återuppbyggnadsproblem var de ostasiatiska koloniernas frigörelse en ny faktor. Målsättningen för den ekonomiska politiken var också mer ambitiös än på 1930-talet, särskilt avseende arbetsmarknadspolitiken, där alla större partier bundit sig för full sysselsättning.[59]

I september 1945 tillskapades Centrala Planbyrån (CPB). Dess uppgift definierades formellt av parlamentet 1947: att årligen utarbeta en ekonomisk plan för det kommande budgetåret.[60] Samtidigt inrättades ett ledningsorgan, den s.k. Centrala Planeringskommissionen (CPK). Både CPB och CPK var sammansatta av dels politiker, dels arbetsmarknadens representanter, dels oberoende experter. CPB är indelat i tre avdelningar, där den första huvudsakligen sysslar med mer långsiktiga problem, den andra med kortsiktiga problem och den tredje väsentligen med input-output-relationer.[61]

En av CPB:s huvuduppgifter låg i att *koordinera* den ekonomiska politiken och

i denna mening ge den planmässig karaktär. Det fanns redan från början 11 ministerier representerade i CPK. Länkar skulle också byggas ut till penningvårdande institutioner.[62]

Omedelbart efter kriget bildades den halvprivata Arbetsstiftelsen, som syftade till att förbättra de industriella relationerna mellan arbetare och arbetsgivare genom samråd.[63] Samtidigt inrättades en statlig medlingsnämnd för lönepolitiken. Den bemyndigades att förkasta eller godkänna kollektiva avtal. Ingen arbetsgivare fick erbjuda andra löner eller arbetsförhållanden än sådana som godkänts av nämnden. En kår av löneinspektorer knöts till nämnden och överträdelser har lett till böter och någon gång fängelse.[64]

En institutionell innovation infördes 1950 i och med tillkomsten av det Socialekonomiska Rådet (SER). Rådets verksamhetsområde specificerades i artikel 93, moment 2—7 i lagen om industriella relationer av den 27 januari 1950. Sammanfattningsvis kan rådets verksamhetsområde definieras:[65]

— rådets storlek fastställs av regeringen under villkoret om paritetisk sammansättning för arbetare och arbetsgivare;

— för att lösa sina uppgifter äger rådet rätt att inkräva vilka som helst uppgifter av berörda företag;

— sociala, ekonomiska och teknologiska undersökningar skall utföras;

— näringslivets konkurrensförhållanden samt dess mekanisering och rationalisering kan regleras;

— reglering av arbetsförhållanden: löner och andra förhållanden, anställning och avskedande av personal, arbetsförmedling, yrkesutbildning m.m.;

— prognoser rörande brister och överskott på arbetskraft;

— sträva att öka antalet arbetstillfällen och reglera effekterna av arbetslöshet;

— hålla uppsikt över företag, deras fonder och andra finansiella inrättningar samt vid behov genomföra utjämning av råvaru- och hjälpämnestillförsel.

* * *

De centrala målsättningarna för den ekonomiska planeringen under perioden 1945—75 har varit tre. För det första full sysselsättning, för den andra en hög investeringsnivå med avseende på fast kapital och för det tredje jämvikt i betalningsbalansen.

Runt dessa centrala mål grupperar sig en rad andra-hands målsättningar. Men kärnan i den holländska planeringen sammanfattas av de här uppräknade målen.

I tekniskt avseende har det holländska planeringssystemet utvecklat mer sofistikerade metoder än på andra håll i Västeuropa. Med tonvikt på det ekonomisktekniska har det inom CPB utarbetats en makro-modell, som skall täcka den ekonomiska politikens intressanta områden. Från 1950-talet har denna modell genomgått en serie revideringar, som inneburit en högre grad av komplexitet.[66] Problemet med dessa modeller har bl.a. varit att göra dem operativa utöver en extremt kortsiktig situation.[67]

I praktiskt avseende innebar återuppbyggnadsperioden 1945–49 långtgående detaljregleringar. Den öppna holländska ekonomin – exportandelen ligger på omkring 50 % av BNP – krävde i första hand en strikt kontroll för att återuppbygga utrikeshandelssektorn. Problemet fördjupades av den samtidiga koloniala frigörelseprocessen. Efterkrigsåren innebar stora underskott i bytesbalansen. Visserligen utvecklades exporten i nära dubbelt så hög takt som importen 1946–49 men utgångsårets obalans var så betydande, att nettoresultatet hela tiden var stora underskott.[68]

All import licenserades och exporten reglerades. Exportansträngningar krävdes av företag mot t.ex. tilldelning av råmaterial. Den privata konsumtionen ransonerades och brist på konsumtionsvaror hölls nere dels genom subsidier, dels genom direkt priskontroll. Genom reglering låstes hyrorna fast vid 1940 års nivå. Byggnadsverksamheten underställdes dels fysisk (licens), dels finansiell reglering. Övrig investeringsverksamhet kontrollerades med avseende på tilldelning av importerade metallämnen och råmaterial. Ett lönestopp introducerades från oktober 1946.[69]

De spänningar, som återuppbyggnadsperioden utmärktes av, gav således upphov till en planering som på flera punkter tangerar en imperativ planering. I den industrialiseringsplan, som gällde för återuppbyggnadsperioden hade följande storheter fixerats: arbetskraft, investeringar och produktion branschvis.[70] Målsättningen var en samtidig optimering av å ena sidan exporten, investeringarna och produktionsnivån och å den andra ett bibehållande av blygsamma nivåer för konsumtion, löner och priser.

Metodiskt arbetade CPB med aggregerade statistiska data, där utvecklingen prognosticerades via en makromodell. För t.ex. prognosen av exporten skattades trenden för nationalinkomsten på Hollands traditionella exportmarknader och ekonometriska efterfrågeundersökningar för centrala produkter gjordes. Den teoretiska ansatsen innebar det första steget och genom samarbete med näringslivet introducerades ett ”korrektionsförfarande”, där storföretagwledare skattade sitt företags förväntade individuella export och en aggregering till makronivån skedde. Dessa båda självständiga skattningar avstämdes till sist mot varandra. Denna struktur på prognosformuleringen har i stort sett bibehållits under hela efterkrigstiden.

Den avgörande strukturella frågan i den holländska planeringen under efterkrigstiden har gällt ansträngningarna att påskynda industrialieringen av ekonomin. Långsiktiga efterfrågeförskjutningar på världsmarknaden har gett upphov till en strukturkris: ända från slutet av 1920-talet hade den för Holland traditionellt viktiga jordbruksexporten varit vikande. Målet för efterkrigsplaneringen blev att ersätta bortfallet genom att stimulera industrier som kunde bli konkurrenskraftiga på världsmarknaden.

Världsmarknadens konkurrensförhållanden skapade speciella förutsättningar

för den holländska efterkrigsvågen av industrialisering, Löne- och produktivitetsutvecklingen fick inte försämras i förhållande till jämförbara konkurrensländer, vilket också gällde övriga kostnads- och till sist prisrelationerna. Industrialiseringen kom därför att försiggå under en för västeuropeiska förhållanden ovanligt hårt intervenerande löne- och prispolitik. En väsentlig komponent i "utrymmet för lönestegringar" bestämdes hela första efterkrigstiden av produktivitetsutvecklingen i konkurrentländerna.[71]

Den särskilda tonvikt, som lades vid industrialiseringen, gjorde, att tre s.k. "industrialiseringsmemoranda" publicerades mellan 1948—62. Central i dessa industrialiseringsdokument var investeringsfrågan. Man inledde en investeringspolitik, som under 1950-talet hade betydande framgångar. Under detta decennium hade Holland den högsta investeringskvoten efter Norge och Västtyskland och lyckades undgå den sjunkande kvot som flera andra västeuropeiska länder uppvisade.[72]

De medelfristiga programmens rekommendationer att stödja kapitalbildningen fick också påtagliga nedslag i de kortfristiga planerna och den förda politiken. Från början av 1950-talet liberaliserades kreditpolitiken, den privata konsumtionen hölls nere med hjälp av lönepolitiken för att skapa de samhällsekonomiska finansieringarna, bolagsskatterna sänktes från början av 1950-talet, bl.a. genom skattesystemet subsidierade man investeringarna och ett offentligt kreditinstitut (Ontwikklelingkreditfond) tillskapades för att stödja en snabbare introduktion av mer avancerad teknologi i produktionen.[73]

För inkomstpolitikens vidkommande urskiljer Abert fyra huvudsakliga faser: 1) 1945—53, då uppgiften gällde att fixera lönen på en miniminivå, 2) 1953—59, då intresset skiftades över till att åstadkomma en i någon mening rättvis andel av nationalinkomsten, 3) 1959—63, då en differentiering av lönepolitiken genomfördes för att låta den olikartade produktiviteten i de olika branscherna delvis slå igenom i lönebildningen, och 4) efter 1963, då ett ad hoc-arrangemang trädde i den förutvarande strikta lönepolitikens ställe.[74] A. Shonfield karaktäriserar utvecklingen från hösten 1963 som "the breakdown of the Dutch (wage-system)", framför allt beroende på utländsk konkurrens om holländsk arbetskraft. J. Pen menar, att den viktiga brytningspunkten 1963—64 berodde på, att fackföreningarna inte längre accepterade en restriktiv lönepolitik.[75] Ulman/Flanagan urskiljer för sin del en särskild period 1963—67, som utmärks av att produktiviteten som explicit kriterium ersattes av projektioner för lönerna på basis av CPB:s makromodell. Dessa skattade "utrymmet" så lågt, att strejker blev ett resultat: man fick uppleva en stor löneglidning. Denna erfarenhet gav upphov till kritik inom fackföreningarna mot CPB:s skattningsförfarande och efter 1967 förhandlade man utan centralt givna lönenormer.[76]

1970-talet kom i Holland liksom i andra länder att utmärkas av stagflation. I den femårsplan som publicerades 1970 av CPB förutsågs en långsam tillväxttakt för ekonomin. Arbetslösheten steg kraftigt, vilket också gällde den allmänna prisnivån. Investeringarna minskade drastiskt. Bland stagflationens yttringar definie-

rade den ekonomiska politiken inflationen som huvuduppgift under perioden, vilket kom att innebära, att arbetslösheten fortsatte att stiga till nivåer som låg långt över efterkrigstidens högsta siffror och investeringarna sackade efter i brist på stimulanser.[77]

Krisen har medfört försök till en reaktivering av inkomstplaneringen, som dessförinnan alltmer trätt i bakgrunden i förhållande till den roll den spelat före 1963. Den krisartade investeringseftersläpningen ledde till, att man i 1975 års femåriga makroplan förutsåg nödvändigheten att koncentrera resurser med högsta prioritet för att på nytt få till stånd en hög investeringsnivå. Det ledde till, att regeringen bl.a. inom ramen för det ekonomisk-politiska dokumentet "Skiss 81" definierade investeringsproblemet som det centrala problemet och från 1976 avsatte betydande fonder för att subventionera privat investeringsverksamhet.[78]

* * *

I den holländska planeringen har den kortfristiga planeringen under hela epoken varit dominerande, men ett hela tiden växande intresse har ägnats medelfristig planering. Hela perioden har den kortfristiga planeringen sökt någon förbindelse med den medelfristiga. CPB:s första avdelning arbetar helt med en längre tidshorisont. Vid uppbyggnaden av det holländska planeringssystemet betonade Tinbergen behovet av en sådan avdelning, även om tonvikten skulle läggas på kortfristiga planer.[79] De industrialiseringsmemoranda, som lades fram från 1948, var till sitt väsen "ramplaner". De förespråkade en aktiv investeringspolitik och efter 1957 också en medveten regionalpolitik.

Även om de medelfristiga industrialiseringsplanerna i åtminstone någon utsträckning integrerats i den holländska planeringsmekansimen, var betoningen på annan planering än den kortfristiga liten ända in på 1960-talet. En mera definitiv förskjutning kan dock iakttas från början av 1960-talet. Större resurser överfördes till institutioner för medelfristig planering.[80]

Den första planen av detta slag lades fram 1966 och gällde perioden 1966—70. Därefter har planerna publicerats med femåriga intervall och gett upphov till — i vissa fall — medelfristiga politiska objekt på 2—3 år. Till sin karaktär är dock de medelfristiga planerna indirekta och av prognoskaraktär. De är studier på medellång sikt med tyngdpunkten i projektioner som är nedbrutna på makroekonomiska storheter och fördelade branschvis.

6

Bland de ekonomiska orsakerna till planeringens framväxt framträder storföretagssektorns roll som särskilt betydelsefull. Redan från upprättandet av planeringsinstitutioner omedelbart efter kriget byggdes samarbetet mellan storföretag

och planeringsmyndigheter in i den ekonomiska politiken. Shonfield ser detta som en följd av marknadens litenhet,

("it is partly because business is so highly concentrated in several Dutch industries and the country itself is small that such consultation can be conducted between government departments and individual firms with so little apparent fuss"),

ekonomins höga koncentrationsgrad och den fysiska priskontrollen

("price control on so broad a front clearly involves an overall view of economic strategy. Without the guidance of a national plan, such intervention could easily deform and impede the process of economic growth").[81]

Den ovan åberopade FN-studien om ekonomisk planering i Europa betonar det ömsesidiga informationsutbytet mellan planeringssystem/storföretagssektor och avstämningen av planerna som en förmedlande och förklarande faktor bakom formerna för planeringens tillväxt:

"Contacts with industrial circles provide information otherwise unobtainable and also serve to check the CPB's estimates against the expectations of representatives of industry: the sectoral estimates of the main economic variables are discussed with the representatives of the employers' organisations and, every year, the Central Planning Bureau and the Central Bureau of Statistics organize discussions with the leaders of about 100 large enterprises, in order to compare the CPBs view of the path of economic, development with that of the entrepreneurs and to collect data on their investment plans."

I citatet avgränsas ett slags planeringssystemets treenighet, nämligen informationsspridning-storföretagssektor-investeringsplanering.[82]

Från slutet av 1950-talet och särskilt i och med regeringsbildningen 1959, där socialdemokratin uteslöts, ägde det skenbart rum en orientering bort från planeringen: i stället för planering och generell ekonomisk politik skulle den "enskilda friheten" förankras fastare i det ekonomiska livet.[83] Svängningen åtföljdes av en försvagning av den direkt intervenerande löne- och prispolitiken. Prispolitiken hade dessförinnan inneburit, att varje företag, som ville höja priserna måste ha ett offentligt tillstånd för att göra det. Men försvagningen av den direkta planeringen var kopplad till en förstärkning av det indirekta, indikativa elementet i planeringssystemet. Denna förstärkning kom till stånd delvis på initiativ inom storföretagssektorn:

"Hierbei ging die Initiative eigentlich von vier zentralen Arbeitsgeberorganisationen aus, die dem Planbüro für Studien und Vorausschauen über Wirtschaftsbranchen Daten über die zu erwartende Entwicklung in ihrem Bereich (beispielsweise Investitionsabsichten) oder aber auf dem Weltmarkt zur Verfügung stellten."[84]

Det syfte, som låg bakom näringslivets och särskilt storföretagens framstöt i riktning mot en medelfristig ekonomisk planering, tycks i första hand vara att vidga informationsbasen för den egna planeringen:

"Several of the larger firms, using more or less refined methods of planning for their own activities, and using the CPB forecasts as part of their external information, have expres-

sed the desire for similar results for periods of four to five years (as this corresponds to the length of time they use to draw up their own plans)."[85]

För de Wolff är en avgörande orsak till den medelfristiga planeringens införande de frågor som grupperar sig kring tillväxten. Möjligheten till en planering av tillväxten ges av den jämna konjunktur som utmärkt efterkrigsperioden och övertygelsen att denna process skall fortsätta som förut. Med planeringen kunde man uppnå ytterligare en dämpning av de förekommande fluktuationernas amplitud, särskilt med avseende på investeringar och utbud av arbetskraft.

P.J. Verdoorn anger i en studie fyra skäl till att regeringen introducerat planering och att medelfristig planering efterhand fått en allt större vikt i planeringssystemet: 1) den kan utjämna fluktuationerna i de privata investeringarna och därigenom öka tillväxttakten, 2) den kan bättre samordna sin politik med de privata företagens politik och verksamhet, 3) den uppmuntrar till större insikt i industribranschernas utveckling och får på så sätt som resultat bättre investeringsbeslut i de enskilda företagen, 4) fackföreningarna får ett bättre beslutsunderlag genom att känna framtida trender och möjligheter ("utrymmet").[86]

Stanley Wellisz framhäver i sin studie framför allt planens informations- eller utbildningseffekt: de politiska instanserna kan få mycket preciserad information om effekterna av tänkta förslag och grupper med motsatta intressen kan nå överenskommelser genom att planen utbildar dem i vilka makroekonomiska effekter realisering av särintressen kan få.

7

Det finns två grundläggande, gemensamma drag i de franska och holländska planeringssystemens framväxt. Det första är den tonvikt, som över hela den diskuterade perioden läggs vid *investeringarna*. I Frankrike blir planeringens slagord för detta att man vill åstadkomma "mordernisering", medan motsvarande slagord i Holland är "industrialisering". I Holland använde man under perioden 1946—63 en hårt intervenerande inkomstpolitik för att garantera ett tillräckligt utrymme för investeringarna. I Frankrike arbetade man till en början med direkta interventioner för att styra investeringarna. Men från mitten av 1950-talet övergavs denna metod till förmån för en kontroll av kapitalförsörjningen samt med statsbeställningar och subventioner. Från mitten av 1960-talet utnyttjade det holländska planeringssystemet liknande indirekta medel som i Frankrike. Men när man i början av 1970-talet genom att högprioritera kampen mot inflationen fick snabbt sjunkande investeringar, lade man efter 1974 om politiken så, att stimuleringen av investeringarna blev den närmaste planens överskuggande huvuduppgift.

Det andra gemensamma draget är *storföretagssektorns* betydelsefulla roll i det makro-ekonomiska planeringssystemet. I Frankrike har man formulerat relationen 80/20 för att ange en lägsta möjlig koncentrationsgrad för att få utrymme för

en effektiv planering. I det holländska fallet spelar på samma sätt konsultationer mellan offentlig planering och storföretag en nyckelroll i hela planeringssystemet. I båda länderna har man institutionaliserat både storföretagssektorns och arbetsmarknadsparternas medverkan.

I den konkreta utformningen och utvecklingen skiljer sig naturligtvis planeringssystemen på en rad punkter. En väsentlig skillnad är, att den franska planeringen under efterkrigstiden lagt tonvikt på ett medelfristigt perspektiv medan den holländska betonat det kortfristiga. En förklaring är förmodligen, att den holländska ekonomin är betydligt mer beroende av sin utrikeshandel än den franska, varför "oförutsedda" impulser från världsmarknaden får ett större spelrum: kravet på flexibilitet i planeringen gör då, att främst kortfristig planering kan göras operativ. Den genomsnittliga andelen export/import ligger i Holland kring 50 % av BNP. Den holländska marknadens litenhet relativt den franska medverkar också till att framhäva det kortfristiga: storföretagen blir överdimensionerade i förhållande till den inhemska marknaden, varför de planerar för världsmarknaden vilket återigen introducerar de "oförutsedda" impulserna i planläggningen.

Med avseende på valet av *medel* för att styra ekonomin föreligger också intressanta skillnader. Ett traditionellt "samförstånd" mellan arbetsgivare och löntagare har i Holland möjliggjort att man arbetat med en inkomstpolitik, som tenderat att hålla tillbaka lönestegringar. Detta har givit ett samhällsekonomiskt utrymme för de industriinvesteringar, som eftersträvades i planerna. Som kompensation gentemot löntagarna fördes också en prisnedhållande politik, där det offentliga skapade institutioner, som hade mycket långtgående befogenheter att kontrollera företagens prissättning. I Frankrike valde man i stället direkta metoder för att påverka investeringarna i de första planerna för att därefter övergå till en direkt kontroll av kapitalmarknaden. En orsak till detta är också historisk: det finns en "etatistisk" tradition i Frankrike som planeringen kunde gripa tillbaka på. Det fanns ingen stark liberal opinion i Frankrike som motsatte sig statlig planering i allmänhet. Medel, som byggde på "samförstånd", var troligtvis uteslutna i Frankrike: de sociala motsättningarna var starkare än i Holland: Blumregeringen på 1930-talet uppfattades som en "klassministär" – misstänksamheten mellan arbetsgivare och löntagare skulle knappast kunna dämpas av någon statlig institution, varför en förutsättning för samförstånd saknades.

* * *

Nu är Frankrike och Holland bara två exempel på en allmän företeelse. Marknadsekonomierna har sedan 1930-talet alltmer introducerat någon form av makro-ekonomisk planering. Även länder som t.ex. Västtyskland, där man länge officiellt intog en negativ hållning till den ekonomiska planeringen, övergav i mitten av 1960-talet – under intryck av en relativt djupgående ekonomisk recession – sitt planeringsmotstånd och började arbeta med medelfristiga planer. Omkring

1960 introducerades medelfristiga planer i ekonomier, där man tidigare bara hade arbetat med kortfristig ekonomisk politik: det skedde i Belgien och seriösa förarbeten påbörjades i England och USA.

Den relativt nya företeelsens planering har ännu inte entydigt infogats i den ekonomiska strukturen i västekonomierna. Det framgår kanske tydligast av att den institutionella praxisen är mycket varierad: i vissa länder ligger planformuleringen på universitetsinstitutioner, i andra på privata forskningsstiftelser och i åter andra på av regeringarna särskilt inrättade planeringsinstitutioner — vilka i vissa fall egentligen bara är ständigt nya, särskilt sammankallade ad hoc-kommittéer av experter och politiker. Planernas formella ställning skiljer sig också mellan länderna: i t.ex. Norge och Frankrike upphöjs planerna till officiellt regeringsprogram, vilket inte sker i andra länder.

Den långsiktiga tendensen till en expansion för planeringen är dock inte entydig. Planeringens ställning har omdefinierats under utvecklingsförloppet — som t.ex. i Frankrike under 1950-talet eller Holland i början av 1960-talet. Planeringsförsök har avbrutits — som i England — och en återgång skett till ett i någon mening "oplanerat" eller åtminstone "lågplanerat" tillstånd. I vissa ekonomier — som t.ex. USA — har planeringen aldrig fått någon betydande plats i formuleringen av politiken.

En väsentlig förklaring till "ryckigheten" i planeringens utveckling är *politisk*. En diskussionslinje, som går genom hela planeringens utveckling, gäller om planering är förenlig med demokrati: kommer inte makten att förskjutas från parlament till verkställande regering när planeringen får ett stort utrymme? Och kommer inte en central planering att hota den decentraliserade karaktären hos de beslutsprocesser som karaktäriserar ett demokratiskt system?

Historiskt var de första som bejakade en planering av marknadsekonomin socialdemokrater. För dem framstod planeringen som ett medel att genomföra och hålla samman det reformprogram, som man från 1930-talet i olika länder formulerat alltmer precist: full sysselsättning, jämnare inkomstfördelning, större utrymme för "välfärdspolitik" o.s.v. I sig var detta en fråga om åtgärder, där man kunde visa, att marknaden felallokerade resurser i relation till målen. Därför borde man införa en "planregulator" som korrigerade "marknadsregulatorn". Men under sin tillämpning visade det sig möjligt att ge planeringen ett vidare innehåll. Den var inte bara användbar för att reformera samhället, utan också för att rationalisera ekonomin. Det var det explicita tillväxtmålet i den ekonomiska politiken och dess samband med investeringar och sysselsättning (och den franska erfarenheten) som särskilt erbjöd denna begreppsutvidgning. Det innebar, att en politisk "spärr" mot planeringen som funnits i en del liberala och konservativa läger avlägsnades. En allmän expansion av planeringen vid 1960-talets början blev en effekt.

Den kritiska hållningen gentemot planeringen ändrade då karaktär. Men från slutet av 1960-talet har man i den ekonomiska diskussionen pekat på att "stagflationsfenomenet" undanröjt den teoretiska grunden för jämviktsplaneringen och

att politikerna dessutom inte sällan hade inplacerat sina åtgärder så, att konjunktursvängningarna i många fall förvärrats. Teoretiskt har man konstruerat modeller som visar, att tiden mellan observerad avvikelse från konjunkturlinjen till dess att åtgärdernas effekter gör sig märkbara kan bli så lång, att resultatet blir sämre *i summa* än vad en oreglerad konjunkturnedgång medför. Därför har man dragit slutsatsen, att politisk styrning av det ekonomiska systemet inte har något berättigande. Teoretiskt ledande vid denna återgång till mer renodlade neo-klassiska principer har varit de s.k. "monetaristerna" kring Milton Friedman.

Noter till kapitel 4

1. Se A. Shonfield, (1976), Modern Capitalism, Oxford.
2. Se E. Barone, "The Ministry of Production in the Collectivist State", i A. Nove/D.M. Nuti, (red., 1972), Socialist Economics, Penguin Books, s. 52 f.
3. Se L. von Mises, (1920), "Economic Calculation in the Socialist Commonwealth", i A. Nove/D.M. Nuti, a.a., s. 75 ff.
4. Se W. Rathenau, (1918), Den nya hushållningen, s. 47, 67.
5. A.a., s. 112.
6. Se W. Rathenau, (1918), Fredshushållningens problem, s. 18.
7. W. Rathenau, (1918), Om aktieväsendet – synpunkter på affärslivet, Stockholm, s. 160.
8. A.a., s. 167.
9. W. Rathenau, Den nya hushållningen, s. 72.
10. F.M. Taylor, (1929), "The Guidance of Production in a Socialist State", i B.E. Lippincott, (red., 1964), On the Economic Theory of Socialism, McGraw-Hill, s. 41 ff.
11. O. Lange, (1936–37), "On the Economic Theory of Socialism", i B.E. Lippincott, a.a., s. 57 ff.
12. A. Marwick, "Middle Opinion in the Thirties: Planning, Progress and Political 'Agreement'", *The English Historical Review,* Vol. 89, 1964.
13. J. Leurez, (1975), Economic Planning and Politics in Britain, London, s. 1–12.
14. R.F. Kuisel, "Technocrats and Public Economic Policy: from the Third to the Fourth Republic", *The Journal of European Economic History,* Vol. 2, 1973.
15. L. Johansen, (1977), Lectures on Macroeconomic Planning, Part 1: General Aspects, North-Holland, s. 5.
16. Intressanta aspekter på det ekonometriska sällskapets framväxt återfinns hos R. Frisch, (1976), Economic Planning Studies, Dordrecht/Boston, kap. 1.
17. För statistikens och nationalräkenskapernas utveckling, se E. Roll, (1973), A History of Economic Thought, Oxford, s. 498 ff.
18. E. Malinvaud, "Thoughts on Planning in Western Economies", i T.S. Khachaturov, (red., 1976), Methods of Long-term Planning and Forecasting, Moscow, s. 22.
19. R. Frisch, (1949), "Price-Wage-Tax Policies as Instruments in Maintaining Optimal Employment", Memorandum from the Institute of Economics at the University of Oslo, September 1949.
20. Centraal Planbureau, Centraal Economisch Plan 1955, Bijlage C, s. 110 ff.
21. L.R. Klein/A.S. Goldberger, (1955), An Econometric Model of the United States, 1929–1952, North-Holland.

22. Tinbergen har gjort en genomgång av planeringssystemet i 19 länder i bl.a. detta avseende. Se J. Tinbergen, (1964), Central Planning, Yale University Press, bilaga, s. 104 ff.
23. För en statistisk illustration av denna utveckling, se R. Mitchell, (1974), "Statistical Appendix", i C.M. Cipolla, (ed., 1976), The Fontana Economic History of Europe, Vol. 6:2, s. 687 f.
24. För uppgifter, se John H. Dunning, (1964), "Capital Movements in the Twentieth Century", i J.H. Dunning, (ed., 1972), International Investment, Penguin Books, s. 59 ff.
25. M. Kalecki, The Lesson of the Blum Experiment", *The Economic Journal,* Vol. 48, 1938.
26. Se R. Marjolin, "Reflections on the Blum Experiment", *Economica,* Vol. 5, 1938.
27. P. Avril, (1969), Politics in France, Penguin Books, s. 159 f.
28. S. Nordengren, (1972), Economic and Social Targets for Postwar France – Studies of French Economic Planning, Social Development and Industrial Structure 1940–1962, Lund, s. 56.
29. Se C. Seibel, "Planning in France", i M. Bornstein, (red., 1975), Economic Planning, East and West, Cambridge, Massachusetts, s. 153 f.
30. Se "General Report on the First Plan of Modernaization and Equipment, 1946–47", i S.E. Harris, (ed., 1949), Economic Planning – The Plans of Fourteen Countries with Analyses of the Plans, New York, s. 395 ff.
31. För den institutionella utvecklingen, se V. Lutz, (1969), Central Planning for the Market Economy, London and Southampton, s. 10 ff.
32. För detaljerade uppgifter om planens innehåll oh metodik, se bl.a. S. Wickham, "French Planning: Retrospect and Prospect", *The Review of Economics and Statistics,* Vol. 45, 1963.
33. För uppgifter, se C. Fohlen, (1974), "France 1920–1970", i C.M. Cipolla, a.a., Vol. 6:2, s. 72 ff.
34. A.S. Vasconellos/B.F. Kiker, "The Performance of the French Economy under Planning: 1949–1964", *The Economics of Planning,* Vol. 8, 1968.
35. Se J-R. Boudeville, (1968), Problems of Regional Economic Planning, Edinburgh, s. 154 ff.
36. Se P. Grémion/J-P. Worms, "The French Regional Planning Experiments", i J. Hayward/M. Watson, (ed., 1975), Planning, Politics and Public Policy – The British, French and Italian Experience, Cambridge University Press, s. 226 f.
37. J. Delors, "The Decline of French Planning", S. Holland, (ed., 1978), Beyond Capitalist Planning, Oxford, s. 20.
38. J. Delors, a.a., s. 18.
39. C-J. Åberg, a.a., s. 62.
40. A.a., s. 55.
41. Se M. Deleau/P. Malgrange, "Recent Trends in French Planning", i M.D. Intriligator, (ed., 1977), Frontiers of Quantitative Economics, Vol. III, North-Holland, s. 448.
42. Se t.ex. Y. Ullmo, "France", i J. Hayward/M. Watson, Planning, Politics, and Public Policy, s. 29.
43. J.H. Drèze, "Some Postwar Contributions of French Economists to Theory and Public Policy, with Special Emphasis on Problems of Resource Allocation", *The American Economic Review,* Vol. 54, 1964, Supplement.
44. C.P. Kindleberger, "French Planning", i M.F. Millikan, (ed., 1967), National Economic Planning, NBER, s. 279 ff.
45. S. Wellisz, "Economic Planning in the Netherlands, France and Italy", *The Journal of Political Economy,* Vol. 68, 1960.

46. L. Nizard, "Planning as the Regulatory Reproduction of the Status Quo", i J. Hayward/M. Watson, Planning, Politics and Public Policy, s. 433 ff.
47. Se A. Shonfield, Modern Capitalism, s. 125, 130.
48. C.P. Kindleberger, (1964), Economic Growth in France and Britain 1851–1950, London.
49. P. Bauchet, (1958), L'expérience française de planification, Paris.
50. C. Siebel, a.a., s. 181.
51. Se A. Shonfield, a.a., s. 139, 128 f, 133, 138, 148.
52. S. Wickham, a.a.
53. P. Fraudault, "France's Plan and the Part of the Banking System in its Drafting and Execution", *Banca Naztionale del Lavororo Quarterly Review,* 1965.
54. Se A. Shonfield, a.a., s. 169.
55. Se A. Merkies/J. Weitenberg, "A Principal Component Analysis of Government Expenditure in the Netherlands", i J. Paelinck, (ed., 1976), Programming for Europe's Collective Needs. I Centrala Planbyråns årsrapport för 1958 redovisades historisk statistik för de offentliga utgifterna, där posten "offentliga utgifter för väg- och vattenbyggnad" finns särredovisade. Därav framgår att dessa utgifter 1925 svarade för 1,9 % av nationalinkomsten. Andelen steg till sin högsta nivå 1931, då den var 4,0 % för att sedan sjunka – 1936, det svåraste arbetslöshetsåret var andelen 2,4 %. Se CPB, Centraal Economisch Plan 1958, s. 117 f, tab. VII:1–2.
56. C. Goedhart/J.F. Haccon/P. Hennipman/J.H. van Stuyvenberg, "Das Wirtschaftssystem der Niederlande nach 1945", i R. Frei, (red., 1957), Wirtschaftssysteme des Westens, Vol. 1, Basel, s. 149.
57. Se C. Goedhart m.fl., a.a., s. 145, 148.
58. Se J. Tinbergen, "Problems of Central Economic Planning in the Netherlands", *Nationaløkonomisk Tidskrift,* Vol. 85, 1947.
59. F. Hartog, "Economic Policy in the Netherlands, 1949 to 1961", i E.S. Kirschen, (ed., 1964), Economic Policy in Our Time, Vol. III, North-Holland, s. 71.
60. Den lag av 21 april 1947, som reglerar CPB:s verksamhet, finns i tysk översättning avtryckt hos K. Albrecht, (1964), Planifikateure beim Werk – Wirtschaft zwischen Zwang und Freiheit, Düsseldorf, s. 525 ff.
61. Se J.G. Abert, (1969), Economic Policy and Planning in the Netherlands 1950–1965, Yale University Press, s. 114 ff.
62. Se CPB, "First Memorandum on the Central Economic Plan 1946", i S.E. Harris, (ed., 1949), Economic Planning, s. 363 ff.
63. Se J. Barbash, (1972), Fackföreningarna och den ekonomiska politiken i Västeuropa och USA, Vänersborg, s. 80.
64. Se L. Ulman/R.J. Flanagan, (1971), Wage Restraint: A Study of Incomes Policies in Western Europe, Berkeley, s. 54 f.
65. Se K. Albrecht, a.a., Anhang X: Gesetz über die Organisation der gewerblichen Wirtschaft in den Niederlanden vom 27. Januar 1950, s. 528 ff.
66. Se CPB, Centraal Economisch Plan 1955, Bijlage C: Toelichting op het vergelijkingenstelsel voor 1955, s. 110 ff. Detta ekvationssystem består av 27 ekvationer. Den s.k. policy model 63-D finns ingående diskuterad hos P.J. Verdoorn, The Short-Term Model of the Central Planning Bureau and its Forecasting Performance (1953–1963), avtryckt som CPB, Reprint Series, Nr 108-ekvationssystemet innehåller 39 ekvationer och endogena variabler. För en representation av den s.k. modell 69-C se CPB, Centraal Economisch Plan 1971, Bijlage A: Het Jaarmodel 1969, s. 181 ff. En diskussion av 1955 och 1961 års modeller återfinns hos J.G. Abert, a.a., s. 178–229 och Appendix 1–7.
67. Se H. Albeck, (1969), Stabiliserungspolitik mit Entscheidungsmodellen, Tübingen, s. 60.

68. Se CPB, Centraal Economisch Plan 1950, tab. 5, s. 11.
69. För en mer detaljerad genomgång, se J. Tinbergen, "Central Planning in the Netherlands", *The Review of Economic Studies,* Vol. 15, 1948.
70. Se United Nations, (1965), Economic Survey of Europe 1962, Part 2: Economic Planning in Europe, Chapt. II, s. 2.
71. Se CPB, Centraal Economisch Plan 1949—1955; P.H. Gompers, (1968), La planification a moyen terme aux Pays-Bas, i CPB, Serie de tirages a part, nr 119.
72. Se United Nations, a.a., s. 4.
73. Se F. Hartog, a.a., s. 93 ff.; C. Goedhart m.fl., a.a., s. 136 ff., 143 f.
74. Se J.G. Abert, a.a., s. 77 ff.
75. Se J. Pen, "Income Policy in the Netherlands 1959—1963", *Scottish Journal of Political Economy,* Vol. 11, 1964.
76. Se Ulman/Flanagan, a.a., s. 65 ff.
77. Se OECD, (1973), Economic Surveys: Netherlands, Paris; OECD, (1974), Economic Surveys: Netherlands, Paris.
78. Se OECD, (1976), Economic Surveys: Netherlands, Paris; OECD, (1978), Economic Surveys: Netherlands, Paris.
79. Se J. Tinbergen, "Problems of Central Economic Planning in the Netherlands", s. 98.
80. Se P. de Wolff, "Central Economic Planning in the Netherlands", i J.T. Dunlop/N.P. Fedorenko, (ed., 1969), Planning and Markets: Modern Trends in Various Economic Systems, Princeton University Press, s. 19.
81. A. Shonfield, a.a., s. 213 f.
82. United Nations, a.a., s. 6 f.
83. Se A. Jones, (1973), The New Inflation: The Politics of Prices and Incomes, Penguin Books, s. 143 f.
84. Se K. Albrecht, a.a., s. 420.
85. P. de Wolff, a.a., s. 18.
86. P.J. Verdoorn, a.a., s. 174.

Kapitel 5

En övergripande diskussion

Det finns i planeringslitteraturen två dominerande huvudförklaringar till planeringens och den långsiktiga ekonomiska politikens uppkomst och utveckling. Den ena riktningen, med förespråkare som den tidigare franska planeringschefen Pierre Massé, hävdar, att det är förekomsten av osäkerhet som drivit fram planering. Tankegången är, att ett oreglerat prissystem innehåller så många osäkerhetsmoment att bedömningar som är nödvändiga för ekonomiska beslut kan ställa sig mycket svåra. Genom att offentlig planering introduceras i systemet öppnas så många "informationskanaler" att beslut med rimliga förväntningar om säkerheten av utfallet möjliggörs. Den andra riktningen, med förespråkare som står i någon keynesiansk tradition, hävdar, att det är det ekonomiska systemets instabilitet som orsakat planering. Instabiliteten ger upphov till att den ekonomiska aktiviteten rör sig i vågor, som tenderar att bli så starka, att de skakar det ekonomiska systemet. De förväntningar som styr det ekonomiska beteendet tenderar att nära följa det rådande konjunkturella läget, varför nedgångsperioderna kan drivas mycket djupt och uppgångsperioderna mycket högt. Därför måste en institution som dels tar hänsyn till långsiktiga, samhällsekonomiska aspekter, dels är opåverkad av det för tillfället rådande konjunkturläget träda in för att korrigera de förväntningar och beteenden som prissystemet ger upphov till.

Vi har i denna avhandling gripit tillbaka på båda dessa riktningar. Vi har sökt förena dem via ett strukturellt definierat risk-begrepp. Osäkerheten och instabiliteten inverkar på den för ekonomin centrala storföretagssektorn så, att investeringsmönstret där blir riskundvikande. Planeringen syftar att påverka företagens riskbedömning i investeringssituationen.

Det finns en uppenbar svårhet i en undersökning som vill spåra orsaksmönster i en bestående ekonomisk planering. Alltför många faktorer verkar kunna utpekas som orsak och det är inte heller lätt att utpeka generella och bestående samband. Även om det skett en dramatisk framryckning för planerande element i marknadsekonomierna, har utvecklingen varit ryckig. I flera länder har det skett betydande återgångar i planeringens utveckling. Inte i någon västekonomi har i dag den medelfristiga planeringen något mera omfattande sanktionssystem för att få till stånd planuppfyllelse. I formell mening har t.ex. långtidsutredningarna i Sverige en svag ekonomisk-politisk ställning.

Den faktiska utvecklingen av makro-ekonomisk planering är därför motsägelsefull. Å ena sidan har den centrala styrningen ökat kraftigt, om vi ser till hela 1900-talet. Å andra sidan har det funnits restriktioner på planeringen som samverkat till att hålla nere tempot och omfånget i planeringsansträngningarna.

1

Låt oss inledningsvis kortfattat omformulera de hypoteser som lades fram i kapitel 1. Bland många betingelser för den ekonomiska planeringens framväxt finns en viktig del i de ekonomiska förskjutningar som ägt rum i marknadsekonomierna under 1900-talet.

I första hand har *framväxten av en storföretagssektor* förändrat betingelserna för marknadernas egen anpassning. Automatiken har delvis gått förlorad, varför en makro-ekonomisk planering kopplats in för att komplettera prissystemet. Det har lett till att planeringen kommit att centreras kring en *investeringspolitik,* bl.a. därför att investeringarna är särskilt känsliga för de förändrade förutsättningarna.

I andra hand har den sociala utvecklingen lett fram till *mer avancerade ekonomisk-politiska målsättningar.* I de föregående kapitlen har vi argumenterat för detta närmast i samband med accepterandet av full sysselsättning och en expansion av den offentliga sektorn som viktiga ekonomisk-politiska mål.

Också *den offentliga sektorns tillväxt* har stimulerat framväxten av makroekonomisk planering. En betydande offentlig sektor leder till att krav på dess harmoniering med den privata sektorn ställs. Ju större offentlig sektor, desto fler "kontaktytor" med den privata näringslivet, varför behovet att styra den offentliga sektorn framstår allt tydligare med dess tillväxt och relativa storlek. Vidare innebär den offentliga sektorns tillväxt att andelen icke-marknadsmässiga transaktioner växer. Det pekar i sin tur också vidare mot behovet att styra dessa enligt någon övergripande plan.

Till sist har också *teoriutvecklingen* spelat en självklar roll för att möjliggöra praktiska försök till planering. Keynesiansk teori övertygade på 1930-talet allmänt om behovet av statlig intervention i prisbildningsprocessen. Därefter har teoretisk och teknisk utveckling belyst möjligheter, men ändå svårigheter med statliga ingrepp.

2

Som en reflex av svårigheter med det ekonomiska systemets *reproduktion* har planeringen avancerat särskilt mycket under *krisperioder.* I alla de tre planeringssystem vi diskuterat närmare — Sveriges, Frankrikes och Hollands — påbörjades en blygsam planering under 1930-talets världsdepression och utvidgades under krigsförhållandena. Långsiktiga *strukturproblem* i Frankrike och Holland gjorde att man efter kriget explicit började arbeta med makro-ekonomisk planering. I samband med varje större förändring av planeringssystemet är det möjligt att finna någon krisproblematik som bakgrund. På samma sätt fungerar problem i samband med det ekonomiska systemets *expansion.* En viktig argumentationslinje för planeringssystemens expansion under 1960-talet var, att man med planeringens hjälp ville stimulera fram *en högre tillväxttakt.*

För att hantera problemet med underinvestering har planeringssystemen utarbetat en rad metoder. Eftersom ett av nyckelproblemen för investeringarna gällt den teknologiska utvecklingen – som har ett betydande osäkerhets – och riskmoment inbyggt i sig – har staten övertagit kostnader och ansvar för en rad teknologiska områden. För att minska osäkerheten om bl.a. framtida marknader har planeringen ökat informationsspridningen. Informationssystem har också inarbetats i planeringssystemen, särskilt mellan planmyndigheter och storföretagssektor. I alla de tre studerade länderna deltar de flesta storföretag i planeringsarbetet. I Frankrike är storföretagens direktörer medlemmar i de kommissioner som utför särskilda studier för planeringskommissariatet. I Holland gör storföretagen självständiga bedömningar av marknader, teknologi o.s.v. som sedan sammanvägs med de resultat man nått inom CPB. I både Frankrike och Holland är de ledande arbetsgivarorganisationerna representerade i de olika planorganen. I Sverige inhämtas enkätsvar inför långtidsutredningarna från alla storföretag samt ett urval andra företag. Storföretagens ledningspersonal ställs också inför det slutgiltiga enkätresultatet för att ges möjlighet till kommentarer innan det publiceras. Via olika typer av "hearings", direkkontakter o.s.v. fungerar ett sådant informationsbyte i realiteten som en permanent institution. Informationsutbyte förekommer också i ekonomiska planeringsrådet.

På olika sätt har man inom planeringen också sökt påverka näringslivets försörjning med riskkapital. I Frankrike utövar planeringsmyndigheterna i realiteten en mycket stark kontroll över bankväsendet. Det är där nödvändigt för en bank att få plankommissariatets tillstånd för en större utlåning till ett företag. Planeringssystemet har utnyttjat denna situation för att prioritet åt mer riskintensiva, produktivitetshöjande investeringar. I Holland har man byggt upp statliga "utvecklingskreditfonder" för att garantera tillgång på riskvilligt kapital. Dessa fonder får utnyttjas av företag som gör större innovationer. I Sverige har på liknande sätt Investeringsbanken införts, som också har till uppgift att ställa finansiella medel till förfogande för särskilt riskintensiva investeringsprojekt.

Vid sidan av försöken att styra storföretagssektorn mot ett mera expansivt investeringsbeteende, har det också funnits en harmonieringsaspekt i planeringen. Den har framför allt gällt relationen mellan den offentliga sektorns tillväxt och den privata. Det har då gällt att påverka den offentliga sektorns utveckling så, att denna har gett den privata sektorn gynnsamma försutsättningar för en fortsatt tillväxt. Den har också gällt samordningsproblemet *inom* den offentliga sektorn själv.

Redan i planeringens informationssystem är harmonieringsaspekten skönjbar. Där lämnas ömsesidigt information om vardera sektorns planerade åtgärder. Särskilt viktigt för den privata sektorn är att få vetskap om planerade åtgärder inom den ekonomiska politiken och den allmänna bilden av ekonomins utveckling, som ansetts vara särskilt viktiga och svårbedömbara för den privata sektorn själv. Också valet av planeringsperiod är en anpassning till den som förekommer inom planerande storföretag. I Frankrike använder storföretag med egna planeringsav-

delningar planinformationen. I Holland var det arbetsgivarorganisationer som i början av 1960-talet ställde krav på mer explicit medelfristig statlig planering. I Sverige arbetar storföretagen i många fall med de offentliga planeringshorisonterna. Introduktionen av långfristiga "utblickar" i långtidsutredningarna på 10—15 år svarar mot de perspektivplaner på 10—20 år som görs av en del storföretag.

Investeringsfonder och investeringsbanken kan också i ett avseende tolkas som försök att harmoniera den privata sektorns investeringar med den allmänna samhällsutvecklingen. Investeringsprojekt som har bedömts gynnsamma ur ett allmänt utvecklingsperspektiv — de har skapat många nya arbetstillfällen, ökat exporthandel o.s.v. — har behandlats särskilt välvilligt i bl.a. investeringsfondsfrågan. Det har förekommit att företag fått ta ut också framtida planerade insättningar i fonden, d.v.s. har i princip beviljats räntefria krediter ur investeringsfonden. Med detta har då planeringen kunnat åstadkomma förbättrade förutsättningar för en balanserad, harmonisk utveckling.

Den snabba utveckling wom den offentliga sektorn själv och den ekonomiska politiken genomgått sedan 1930-talet har ställt samordningsproblem, där planeringen satts in för att lösa några av dem. I den holländska ekonomiska politiken omedelbart efter kriget visade det sig, att ekonomisk-politiska åtgärder kom att ligga på en hel rad ministerier och andra statliga institutioner. I en situation med en växande "volym" av ekonomisk politik sågs denna splittring av organisationen som en allvarlig inskränkning av politikens effektivitet. För att komma från den ineffektiva organisationsstrukturen överfördes ansvaret för att föreslå åtgärder till CPB.

I Sverige har regeringen alltsedan 1930-talet strävat att integrera den löpande ekonomiska politiken i ett längre planeringsperspektiv. Vi har belagt detta med uttalanden alltifrån 1934, planeringskommissionen från 1935 ("1935 års delegation") och ett införande av en treårsbudget från 1936. Efter kriget finns en rad ställningstaganden från de för den kortsiktiga ekonomiska politiken ansvariga till de successiva långtidsutredningar som lagts fram: mellan 1949 och 1962 har man betonat betydelsen av att kunna använda långtidsutredningarna som en "ram" för den löpande ekonomiska politiken. 1962 inrättades ett sekretariat för långtidsutredningar i finansdepartementet. En följd av detta var att en bättre samordning mellan den kortfristiga och medelfristiga politiken kunde uppnås. En sådan samordning kunde också uppnås med en rad andra departement, där olika planeringsgrupper tillsattes som samarbetade med sekretariatet för långtidsplanering.

Slutligen har också den sociala utvecklingen haft en viktig inverkan på den ekonomiska planeringens tillkomst och utveckling. Vi har diskuterat denna utvecklingsfaktor främst i samband med planeringens olika målsättningar. Introduktionen av och den allt större ambitionen i målet full sysselsättning inom alla de tre här diskuterade planeringssystemen, är ett exempel på detta. I de svenska långtidsutredningarna finns en diskussion som framhäver sociala fördelar av målen om full sysselsättning: man pekar bl.a. på att en hög sysselsättning ger en jämnare fördelning av nationalinkomsten som effekt. Den starkare betoningen av socialpo-

litik i de franska planerna på 1960-talet och de växande svårigheterna för den holländska vid samma tid – bl.a. därför att man var mycket ovillig att införa socialpolitiska överväganden i planeringen – kan båda tolkas som uttryck för den sociala utvecklingens betydelsefulla inverkan på planeringen. Den franska planeringen som accepterade större inslag av socialpolitik, stärktes men den holländska, som avvisade sociala överväganden, försvagades. Också målsättningen om en expansion för den offentliga sektorn får ses som ett uttryck för den sociala utvecklingens påverkan på planeringen. I Sverige var den offentliga sektorns expansion ett mål i den ekonomiska politiken, åtminstone 1950–70. Med hjälp av den offentliga sektorn ville man liksom i andra länder bredda möjligheterna till utbildning, erbjuda bättre samhällsservice för enskilda i form av sjukvård, social omvårdnad o.s.v. Uttrycket för denna expansion kom främst i en ökning av de offentliga utgifterna, men också i form av ny lagstiftning.

Låt oss i de följande avsnitten närmare precisera denna allmänna sammanfattning och kortfattat diskutera den på några punkter.

3

Som ett slags allmän betingelse för planeringens framväxt fungerar en aktuell eller potentiell krisproblematik. Det är i ett sådant sammanhang möjligt att gradera de olika anpassningsmekanismer som träder i verksamhet vid olika typer av "balansrubbningar". Marginella, löpande förskjutningar som makro-ekonomiskt kommer till uttryck i små vågrörelser kring den allmänna trenden korrigeras automatiskt via prissystemet – uppgångarna åtföljs då av stigande priser och nedgångarna av fallande priser, varför prisrelationerna tjänar att styra utvecklingen tillbaka till den "jämna" trenden.

Något större förskjutningar, som är av karaktären "stabiliseringsproblem", d.v.s. kortsiktiga tendenser till överhettning eller recession, kräver i allmänhet någon typ av ingrepp från den ekonomiska politiken. I och med att den pris- och utbudskontrollerande storföretagssektorn dras in i svängningen blir inte prisrelationernas förändringar entydigt jämviktsskapande: marknadssystemets egen återkopplingsmekanism blir för svag för att återställa stabiliteten. Den kortsiktiga ekonomiska politiken kopplas i detta läge in för att i första hand påverka efterfrågan och därigenom förstärka marknadssystemets återkopplingsmekanismer. Genom skattesatsförändringar, offentliga beställningar, investeringsfondfrisläpp, o.s.v. påverkas det ekonomiska systemet att röra sig mot en jämviktpunkt.

Vid strukturkriser krävs däremot ännu större förskjutningar för att stabilisera och effektivisera systemet. Prissystemet sänder inte ut tillräckligt starka signaler för att strukturförändringarna skall komma till stånd. Leif Johansen argumenterar explicit för planering i ett sådant sammanhang:

"The increasing size of individual investment projects, in many branches generated by

technological development works in the same direction since prices are less efficient in signalling the consequences of changes which are 'more than marginal'." (s. 14—15.

Också Meade har påpekat behovet av planeringsåtgärder i strukturförändringen:

"In the present transitional period requiring rapid and large-scale structural changes in the economy, a central co-ordinated view of the whole operation is needed."[1]

I tydlig form har den franska efterkrigsplaneringen framträtt som en strukturförändrande planering. Problemet var att bygga ut den alltför svaga industriella sektorn. Också i Holland har planeringsproblemet till stor del föranletts av industrialiseringsansträngningen: ett kännetecken för det holländska exemplet har varit en systematisk användning av inkomst- och prispolitik för att bygga upp en konkurrensduglig exportsektor. Också i Sverige har planeringen använts i ett strukturförändrande syfte. Under 1950- och 1960-talen har ett av syftena varit att planmässigt bygga ut den offentliga sektorn. Från och med 1970 års långtidsutredning förändrades prioriteringen så att en utbyggnad av industrisektorn sattes högre än utbyggnaden av den offentliga sektorn.

I ett sådant perspektiv kopplas olika återföreningsmekanismer in vid olika typer av störningar. Vid stora strukturkriser krävs någon typ av planregulator. 1930-talets genombrott för planeringsidén i Sverige skedde mot bakgrund av en svår depression. Expansionen för planeringsidén under andra världskriget ägde rum under trycket av en politisk och ekonomisk världskris: de krigförande länderna spärrade in- och utförsel av varor och beredskapsbehoven krävde en snabb omställning av produktionsapparaten. Fortsättningen av planeringen omedelbart efter kriget motiverades bl.a. av uppfattningen att Sverige stod inför en strukturell exportkris: de traditionella svenska exportvarorna trävaror och pappersmassa bedömdes ha uttömt sina exportmöjligheter i mitten av 1940-talet. Den starkare investerings- och arbetsmarknadsplaneringen från slutet av 1950-talet hade sin utgångspunkt i recessionen 1957—59, som markerar en strukturgräns i efterkrigstidens utveckling. Omprioriteringen av planeringen i 1970 års långtidsutredning — med betoning av industrisektorns tillväxt och utrikeshandelns problem — ägde rum utifrån en krisartad utveckling för den svenska betalningsbalansen.

Det är således vid starkare ekonomiska spänningar som planeringsåtgärder introducerats eller åtminstone seriöst diskuterats. Mycket ofta har senare en del av de planeringsåtgärder som introducerats i krissituationen blivit bestående under den efterföljande utvecklingen, vilket kan ses som en planeringens "displacement effect". 1930-talets styrning av efterfrågan och särskilt ansträngningarna för att påverka investeringsnivån har blivit stående inslag också under den långa tillväxtperioden under efterkrigstiden. Experimentet med investeringsfonder i slutet av 1930-talet återkom i mitten av 1950-talet och fungerade från slutet av 1950-talet som ett centralt inslag i investeringsstyrningen. 1930-talets medvetna användning av statsbudgeten för att påverka nationalbudgeten har därefter ingått i det allmänna ekonomisk-politiska medvetandet.

Styrningen av arbetskraft under krigsåren via Arbetsmarknadskommissionen är en institution och praxis som i förändrad form funnit utbredning under efterkrigstiden. Detsamma gäller metoden att lägga upp en "arbetsreserv" för att täcka behovet av offentliga arbeten vid en ökning av arbetslösheten: detta användes av kommissionen för efterkrigsplanering 1943—44, en metod som i sin tur går längre tillbaka i den ekonomiska politikens historia.

Metoder och institutioner som vunnit insteg under krisförhållandena har således bestått och använts under perioder då ekonomin varit expansiv.

Även tillväxten som sådan har påskyndat ekonomins strukturförskjutningar och skapat potentiella krissituationer. Tillväxten kan utlösa spänningar som utvecklas till krisfenomen, varvid det framträder ett behov av statliga regleringar, bl.a. i form av planering. I ett första led innebär en tillväxt att det ofta skapas ett inflationstryck, alldeles särskilt om den ekonomiska politiken arbetar med målet om full sysselsättning som högprioriterat. Detta problem har blivit akut under 1970-talet, då dels inflationstalen blivit mycket höga, dels arbetslösheten börjat följa inflationen. I den kortsiktiga politiken har man från 1970-talet återinfört 1940-talets användande av prisstoppspolitik. I ett andra led kan tillväxten leda till problem med betalningsbalansen. Om tillväxten ger upphov till en större importbenägenhet än exportbenägenhet, uppkommer situationen automatiskt.

Dessa exempel ger argument för att betrakta även tillväxten utifrån synpunkten om en potentiell krisproblematik. Betecknande nog var undertiteln till 1955 års långtidsutredning "balanserad expansion", med implikationen att planeringens uppgift var att styra tillväxten så att spänningar kunde undvikas. Strävan efter balanserad expansion kan ses som en form av "långsiktig stabiliseringspolitik", där det ligger tillväxtfördelar i att dämpa svängningar. En jämn tillväxt blir högre än en som äger rum i form av svängningar. Försöken att ta till vara dessa fördelar har visat sig i att den kortsiktiga ekonomiska politiken har strävat efter en återförankring i långtidsutredningarna.

4

En dominerande faktor i den förda diskussionen har storföretagssektorns tillväxt varit. Storföretagsektorn har inneburit dels att behovet av ökad planering inom storföretagens själv ökat, dels att den samhälleliga "miljön" ställt större krav på icke prisgenererad styrning. Det tycks som om det samband Eucken formulerade 1948 i sin undersökning av den tyska ekonomin bekräftas av de iakttagelser vi gjort:

"According to the type of economic system, different optimum sizes of plants will be aimed at. For example, in the centrally administered ekonomy, a particularly large scale will be preferred or created such as would never have come into being otherwise."[2]

Vi uppfattar då "Euckens lag" som att det finns en hög korrelation mellan

"volymen" av och ambitionerna i den makro-ekonomiska planeringen å ena sidan och storföretagssektorns betydelse i ekonomin å den andra. En betydande och växande storföretagssektor och den makro-ekonomiska planeringen betingar varandra i en rad avseenden.

Vi har utförligt diskuterat riskfaktorn, som tenderat att stiga med den moderna ekonomins utveckling: på grund av investeringsskalans ökning, det stegrade behovet av extern upplåning, den snabbare teknologiska utvecklingen, det snabbare utrangerandet av nya produkter på marknaderna m.m. Storföretagen är därför riskundvikande. Förr eller senare nås en punkt, där den autonomt bestämda investeringsnivån och -inriktningen inte längre svarar mot de allmänna samhällsekonomiska målsättningarna. När och om detta sker, föreligger ett behov av makroekonomisk planering för att påverka riskfaktor, profitförväntningar och därmed det riskundvikande beteendet inom storföretagssektorn med avseende på investeringsbenägenheten.

Redan Eucken argumenterade för att planeringssystem tenderar att högprioritera investeringsbehoven:

"The student of history will remark that where an economy is predominantly under the direction of a central administration, it is usual for an exceptionally large amount of investment to be undertaken." (s. 173).

Det är därför rimligt att anta, att det uppstår ett behov av en regulator som driver fram en högre investeringsbenägenhet – den makro-ekonomiska planeringen – när det uppträder strukturella tendenser till underinvestering i samhällelig skala.

Det privata investeringsbeteendet har påverkats med skatter, institutionella arrangemang, subventioner och kreditpolitik. Via investeringsfonder och arbetsmarknadspolitiska organ har en investeringsstimulerande politik förts. Vid undersökningar av investeringsfondernas verkningar har vi funnit, att de i första hand kretsar kring storföretagssektorn. Skattetekniskt har man prövat en rad lösningar. På 1950-talet strävade planeringen att dämpa det inflationistiska trycket bl.a. genom att dämpa investeringsvaruefterfrågan: mellan 1952 och 1957 infördes temporära skatter på investeringar, bolagsskatten höjdes och åtgärder för att "sterilisera" vinsterna prövades. Från 1960-talet har de investeringsstimulerande åtgärderna dominerat.

Recessionen 1957–59 markerar en brytningspunkt mellan de båda typerna av politik. Lennart Jörberg har pekat på ett långsiktigt strukturellt problem som mognade ut i denna recession. Från slutet av 1940-talet till åtminstone mitten av 1950-talet uppträdde företagen starkt risk-undvikande, då de valde att hålla nere sin externa upplåning och expandera på traditionellt sätt, d.v.s. man "byggde ut kapaciteten i redan existerande anläggningar utan att strukturen mera påtagligt förändrades".[3] Det ledde på något längre sikt till att en överkapacitet byggdes upp, vilket kom till uttryck i den påföljande recessionen. Förskjutningen i politiken från slutet av 1950-talet är också korrelerad med en stigande extern upplåning

för företagssektorns del.[4] Planeringen inriktades på att underlätta för företagssektorn att bryta sig ur 1950-talets investeringsstruktur.

Introduktionen av omsättningsskatt 1959 har också direkt relevans för den samhällsekonomiska investeringsfrågan. Men den snabbt växande privata konsumtionen till följd av att ekonomin karakteriserades av full sysselsättning, blev det väsentligt att skaffa någon typ av kontroll över konsumtionen, som konkurrerar med det samhällsekonomiska investeringsutrymmet. Omsättningsskatten ökades under 1960- och 1970-talen: i slutet av 1960-talet omvandlades den till mervärdeskatt, vilket innebar att företagen ställdes utanför denna skatteform.

Ett institutionaliserat, direkt samband mellan den indirekta skatten och ekonomins investeringsutrymme var införandet av den statliga investeringsbanken. Den finansierades initialt via en ökning av den indirekta skatten. Dess syfte var, att i det förändrade investeringsklimat som följde med en snabb teknologisk förnyelse, en växande storföretagskoncentration och en stigande offentlig sektor erbjuda långsiktigt riskvilligt kapital till företag. I propositionen för investeringsbanken argumenterade man för att villigheten till risktagande hade minskat i de institutioner som styrde kapitalmarknaden. Därför skulle man på sikt kunna hamna i en situation där bl.a. satsning på innovationer blev så låg, att konkurrensförmågan på världsmarknaden gick förlorad. I sista hand kunde de allmänt omfattande ekonomisk-politiska målsättningarna komma att hotas vid en sådan utveckling.

I en tredje och indirekt mening har planeringen genererat ett informationsflöde som gjort att mängden tillgänglig information i systemet ökat. Den ökade informationsmängden påverkar i första hand den osäkerhet som företagen objektivt står inför i investeringsbeslutet och medför att den planerade investeringen kan bli större än i ett tillstånd med mindre information. Om osäkerheten för ett företag bestäms av skillnaden mellan för beslutet nödvändig information och för företaget tillgänglig information i investeringsögonblicket, minskas osäkerheten av ytterligare information.

I denna mening övertar det offentliga planeringssystemet en del av ekonomins transaktionskostnader genom att producera sökt information och göra den tillgänglig för andra. För Malinvaud spelar de "irreversibla" besluten inom den privata sektorn en ledande roll för att förklara efterfrågan på planeringens information: beslut som binder företagets handlande under lång tid framåt kan inte fattas utan mycket god tillgång på information, bl.a. också den som produceras av de nationella planeringssystemen.[5]

I den diskuterade meningen finns det uppenbarligen en informationseffekt i planeringen. Det informationsproblem som reser sig för ett investerande företag kan uppdelas på två komponenter. Dels teknisk osäkerhet om framtiden: det är okänt hur den teknologiska utvecklingen kommer att förlöpa; dels ekonomisk osäkerhet: det är okänt hur andra företag lägger upp sina beslut och planer. Gentemot båda dessa problemtyper strävar planeringen att konstruera sin allmänna utvecklingsbild som skall kunna ge företagen en ram för den egna planen. Genom särskilda studier av den teknologiska utvecklingen och genom att koppla in stor-

företagen i planeringsmaskineriet har de tre planeringssystem vi studerat sökt tillförsäkra den privata sektorn den relevanta information som finns tillgänglig vid tillfället för investeringsbeslut. Marknadssystemet självt kan bara ge extremt kortsiktiga informationer om sådana osäkerhetsproblem. I en jämförande studie mellan Sverige och England – där ett planeringssystem av fransk, holländsk eller svensk typ inte blivit permanent – menade Pratten att svenska storföretag lade större vikt vid långsiktiga projekt än engelska.[6] En faktor i förklaringskomplexet kan då möjligen vara att företagen har bättre långsiktig information i Sverige.

Den makro-ekonomiska planeringen strävar således att generera ett stabilt mönster av förväntningar över tiden. Harrod har argumenterat för att om inte "schumpeterianska innovationer" föreligger, så blir planeringen ett medel att garantera företag, att deras marknader skall expandera, vilket leder dem till en högre investeringsnivå. För honom finns ingen sådan mekanism innbyggd i en ren marknadsstyrning. Detta behov fördjupas genom att tidshorisonten för profitabla investeringar har förlängts. Även Black menar, att planeringens yttersta uppgift är att stimulera fram ett tillväxtmönster som är stabilt i förhållande till tillgängliga naturresurser, sparande och teknologisk utveckling (se kap. 1).

5

I en studie har Zielinski framhävt den absoluta storleken av den offentliga sektorn som en förutsättning för den makro-ekonomiska planeringen:

"There is a certain critical size and composition of the public sector, below which effective planning is impossible."[7]

Om vi antar, att den offentliga sektorn utgörs av statens, kommunernas och landstingens förbrukning av resurser – offentlig konsumtion och investering – samt transfereringar till hushåll och företag, så har den offentliga sektorn i Sverige under 1900-talet stigit från omkring 10 % av BNP i början av 1900-talet till över 60 % på 1970-talet. I en första mening innebär en så betydande ökning av den relativa andelen att samordningsproblem uppträder. I första hand inom den offentliga sektorn själv. Både omfånget och inriktningen av sektorns egen expansion blir planeringsproblem. Avvägningen mellan t.ex. försvarspolitik/välfärdspolitik kan inte lösas genom att överlämna besluten till prismekanismen, utan någon typ av medveten planering måste göras. Också utåt kräver en snabb expansion av den offentliga sektorn någon typ av planmässighet. Det blir avgörande att klargöra hur den offentliga sektorns expansion påverkar den privata sektorn. Från 1930-talet växte det bl.a. i Sverige därför fram ett intresse för hur statsfinanserna återverkar på nationalbudgetens olika aggregat, särskilt investeringarna.

I en andra mening innebär en växande andel för den offentliga sektorn att andelen icke-marknadstransaktioner stiger. Marknadsregulatorn skjuts här automatiskt åt sidan för någon typ av medveten reglering. I fråga om t.ex. de snabbt väx-

ande behovsrelaterade transfereringarna upplöses marknadsrelationen mellan prestation och lön till förmån för en av det offentliga fastställd norm för standardnivå och dess relation till reell inkomst. Exemplet kan vidgas till att innefatta den utjämningspolitik som bedrivs för att korrigera marknadsregulatorns tendens till en skevare fördelning av inkomsterna. På liknande sätt innebär subventioner av företag för att de skall etablera sig i skogslän eller upprätthålla sysselsättningen att marknadsmekanismen kompletteras med eller ersätts av medveten reglering.

I denna andra mening uppkommer – till skillnad från den offentliga sektorns rena storlekstillväxt – inte bara större möjlighet till planering, utan ett direkt behov av den. Utbudet av varor och tjänster från utbildningssektorn, försvaret, socialvården, barnomsorgen o.s.v. har förmedlats via offentliga institutioner, där politiska beslut har spelat en central roll för att bestämma tillgången. I sin tur har dessa politiska beslut bl.a. styrts av prognoser över vilka behov som samhället i framtiden kommer att uppleva. På basis av sådan information har det offentliga planerat och genomfört ökningar/minskningar av utbudet i de offentligt reglerade sektorerna.

Frågan är nu hur stor roll det *planmässiga* elementet har spelat i denna utveckling. Det är svårt att se hur man kan göra någon enkel tillämpning av beslutsteori på den offentliga sektorns tillväxt. För detta måste två villkor vara uppfyllda. Det måste 1) finnas några identifierbara beslutsfattare som 2) har väldefinierade mål och preferenser. Det faktum att detta inte finns eller historiskt har funnits under perioden för den offentliga sektorns tillväxt antyder, att ökningsprocessen är rotad i djupare strukturer. Det indikerar att olika typer av ekonomiska problem har presenterat sig i takt med den ekonomiska utvecklingen och att man sökt möta sådana problem genom att bygga ut planeringsinstitutionerna. Denna orsak till planeringens utveckling tar då fasta på vad vi i definitionsavsnittet kallade den funktionella planeringen – det sker en expansion av planeringsambitionerna för att lösa problem i samband med det ekonomiska systemets djupare funktioner.

Utöver samordningsproblemet och ökningen av icke-marknadstransaktionerna reser den offentliga sektorn ett tredje problem som stegrar behovet av planering: den offentliga sektorns tillväxt tenderar att skapa ett långsiktigt investeringsproblem.

Å ena sidan leder den offentliga sektorns expansion till en ökning av den privata sektorns investeringar, under förutsättning av undersysselsättning av resurserna. Den offentliga utbyggnaden av infrastruktur är av sådant slag. Det är uppenbart att en utbyggnad av kommunikationer, energiförsörjning, bostäder o.s.v. stimulerar privata investeringar. Privata investeringar som inte skulle ha företagits i brist på "samhällsservice" realiseras på grund av offentliga åtgärder. Samma förstärkande relation mellan offentlig sektors tillväxt och den privata sektorns investeringar föreligger också vid offentliga uppköp och beställningar: privata företag som får statliga order expanderar sina investeringar för att kunna producera det beställda. I det förra fallet realiserar det offentliga positiva externa effekter för

privata investeringar, i det senare fallet åstadkommer det offentliga direkta investeringshöjande effekter.

Å andra sidan innebär den offentliga sektorns expansion, under förutsättning av fullt resursutnyttjande, att det offentliga tar i anspråk en växande andel resurser. I en studie av von Furstenberg/Malkiel hävdas, att ökningar av den offentliga sektorn som finansierats av skatter har lett till en proportionell minskning – där storleken av de lägre investeringarna bestäms av sparkvoten – av de privata investeringarna.[8] Skattehöjningarna spelar här en förmedlande roll för att minska det privata sparandet. Också de över tiden snabbt växande transfereringarna – som omfördelar nationalinkomsten från grupper med hög till grupper med låg sparbenägenhet – tenderar att minska sparbenägenheten, som på lång sikt bestämmer investeringarnas samhällsekonomiska utrymme. Det uppkommer ett långsiktigt problem med kapitalbildningen när sparkvoten blir för låg. Som ett allmänt samband anför Furstenberg/Malkiel beräkningar som visar, att det råder en totalt sett negativ korrelation mellan privat kapitalbildning och den offentliga sektorns storlek. Det betyder således, att en växande offentlig sektor kan skapa ett problem med en alltför låg privat investeringsnivå.

Både den förstärkande och den försvagande tendensen skapar båda ett ökat behov av planering. I det förra fallet finns effektivitetsvinster om planeringen väljer att sätta in åtgärder för att kunna väntas fånga upp de mest betydande externa effekterna. I det senare fallet rör det sig om att bygga upp planeringskapacitet för att hantera ett långsiktigt framväxande investeringsproblem i det privata näringslivet. I takt med en snabb expansion för den offentliga sektorn kan man därför iaktta en utbyggnad av investeringsstimulerande åtgärder och investeringsstyrande institutioner. För Sveriges del har vi diskuterat 1930-talet och 1960-talets erfarenheter, då det tillkom en stor "volym" lagstiftning för att reglera en tendentiellt fallande investeringsvolym,

6

Det finns en mekanism som tenderar att driva en initial planeringsåtgärd vidare s.a.s. "av egen kraft". Ett större ingrepp i ett komplext system skapar ofta en samordningsproblematik. Den ursprungliga interventionen för att häva något krisfenomen i systemet kan ge upphov till att centrala balanser rubbas i systemet och leder till att andra beståndsdelar antar "kritiska värden". I sin tur kräver dessa nya systemtillstånd fortsatta åtgärder. Full sysselsättning kan t.ex. leda till inflationära prisstegringar som påverkar bytesbalansen negativt och därför kräver valutaregleringar, konsumtionsbeskattning, prisregleringar el. dyl.

I första hand kan man se den ekonomiska politikens egen utveckling som en orsak till att samordningsproblemet driver fram en ökad planering. I ett avseende är orsaken väsentligen administrativ: planering leder till mer planering.

Inom den privata sektorn uppkommer en liknande samordningsproblematik, så snart flera företag planerar. Redan när mer än en planerar finns möjligheten att olika planer inte harmonierar med varandra. När detta problem uppträder som relationer mellan den offentliga sektorn och den privata, blir det av samhällsekonomisk betydelse. Detta öppnar för att pröva en överordnad makro-ekonomisk planering. I denna mening är planeringen en självförstärkande process och en långsiktigt verkande orsak till ett växande planeringsomfång. Streeten har gjort en iakttagelse som kan tolkas som stöd för denna tankegång:

"The theory and practice of modern state planning ... is an attempt to meet the disintegrating pulls of a growing number of increasingly selfconscious, rational planning units."[9]

I samhällelig skala är det möjligt att härleda samordningsproblemet i planeringsfrågan till vad vi kan kalla "församhälleligande-argumentet". Med det menas flera saker, framför allt att ekonomins olika delar blivit mer beroende av varandra, dels genom den fortskridande arbetsdelningen och specialiseringen, dels genom produktionens, sysselsättningens och företagens koncentration (storföretagssektorn). En kris för t.ex. produktion av stål får betydelse för hela samhällsekonomin genom att sysselsättning och produktion minskar kraftigt i samhället, både som en direkt följd av en nedläggning och nedläggningens fortsatta följdeffekter. Eftersom stålindustrin också är exportintensiv kan nedgången allvarligt återverka på bytesbalansen. Generellt taget leder en sådan kris till att många återverkningar av större betydelse ger sig tillkänna i samhällsekonomin, ju mer "församhälleligad" ekonomin är. Nicolin uttrycker denna tankegång i något annorlunda ordalag:

"Utvecklingen medför längre processer och en ökad grad av integration, vilket skapar större sårbarhet för störningar av olika slag. Det är ytterst angeläget att vi skapar stabila förhållanden inom samhälle och näringsliv."[10]

Den högre graden av församhälleligande skapar betingelser för att införa makro-ekonomisk planering. De beslut som tas inom företaget behöver kompletteras med samhällekonomiska överväganden, eftersom en stor del av beslutets effekter berör andra sektorer av ekonomin. Informationskanaler mellan den ekonomiska planeringen och storföretagssektorn öppnas för att utbyta uppgifter om planerade större åtgärder. Det offentliga publicerar statistik och prognoser över den förväntade samhällsekonomiska utvecklingen för någon period framåt och storföretagssektorn informerar om sin investerings-, sysselsättnings- och marknadsplanering på kort och lång sikt. Institutioner där representanter för storföretagssektor, löntagarorganisationer och regering löpande sammanträder för att fördjupa informationsutbytet byggs in i planeringssystemet.

Ur den diskuterade aspekten är församhälleligandet en orsak till planeringens uppkomst och utveckling. Prognosmässigt kan man vänta sig, att ju högre grad av församhälleligande som uppnås i en ekonomi, desto större kommer den makro-ekonomiska planeringsbenägenheten att vara. I denna avhandling har vi belagt *en* central aspekt i processen mot ett allt större församhälleligande: storföretagens växande andel av produktion och sysselsättning.

Det finns en argumentation för att planeringens framväxt är ett uttryck för politiska viljehandlingar. Lewin hävdar t.ex. att det är socialdemokratins utveckling som är den förnämsta förklaringen till planhushållningens utbredning. Det problematiska med Lewins slutsats är, att också annorlunda politiskt sammansatta regeringar har utvecklat en planering som har nära släktskap med den som förknippas med svensk socialdemokrati. Som exempel har vi diskuterat Frankrike och Holland.

Det finns därför ingen anledning att förankra orsaksdiskussionen på en partipolitisk nivå. Peters/Klingman har studerat mönstret för offentliga utgifter i Skandinavien utifrån hypotesen att det i första hand är politiska bestämningsfaktorer som ligger bakom. De avvisar denna slutsats och pekar i stället på att länder på liknande ekonomiska utvecklingsstadier har liknande mönster för offentliga utgifter, oberoende av regeringens politiska sammansättning.[11] Det är mer givande att se planeringen som ett svar på problem i den socialpolitiska utvecklingen. Det är då rimligt att uppfatta historiskt stegrade sociala krav som en följd av i första hand den politiska demokratins genombrott. Socialdemokratins starka ställning alltifrån den demokratiska rösträttsreformen förklaras av att partiet haft ett avancerat socialpolitiskt reformprogram. Även i andra avseenden ger sig den sociala utvecklingen till känna på den politiska nivån. Ohlins argumentation på 1930-talet till förmån för socialliberalism i avgränsningen mot "gammalliberalism" förebådade folkpartiets accepterande av långtgående socialpolitiska åtgärder. Alla riksdagspartiers accepterande av full sysselsättning som ett centralt mål efter andra världskriget är ytterligare ett exempel på hur den sociala utvecklingen drivit fram den ekonomiska politiken/planeringen.

Den sociala utvecklingens inverkan på den ekonomiska kan mest allmänt formuleras: En oplanerad utveckling tenderar att skärpa samhällets fördelningsproblem: planeringen förväntas då att skapa någon typ av utjämningsmekanismer, som i och för sig kan röra sig över ett brett spektrum av åtgärder, alltifrån direkta behovsmotiverade transfereringar till skattepolitiska ingrepp eller interventioner i inkomstbildningsprocessen. Både Myrdal (1951) och von Beckerath har hävdat, att den sociala utvecklingen ger upphov till att jämlikhetsfrågan ställs. Myrdal tillägger också, att sådana socialpsykologiska förändringar är irreversibla: förväntningar på levnadsstandarden som utbildas vid någon historisk tidpunkt sjunker inte därefter väsentligt och varaktigt.

Planeringens uppgift i sammanhanget blir att omvandla de politiska målen till konkreta aktionsmönster. Ett centralt mål av denna typ som blivit föremål för någon typ av planering i de flesta marknadsekonomier är full sysselsättning. Alltsedan Keynes har man antagit, att full sysselsättning inte automatiskt garanteras av ett oplanerat marknadssystem. Vidare innehåller sysselsättningspolitiken inkomstutjämnade inslag: i mätningar som gjorts av långtidsutredningarna följer en stegring i sysselsättningen och en utjämning av inkomsterna varandra. Variatio-

ner i arbetslösheten kan också användas för att uppnå andra mål: vi har exemplifierat i kapitel 3 med hur den ekonomiska politiken använde en stegrad arbetslöshet i början av 1970-talet för att komma till rätta med en problematisk bytesbalans.

Regleringen av en sådan delmarknad som arbetsmarknaden får spridningseffekter. Det uppkommer ett behov att garantera att inte störningar uppträder på andra delmarknader. Eucken har i sin studie av den tyska 1930-talsplaneringens framväxt hävdat, att en inledande reglering av arbetsmarknaden successivt leder över till en totalplanering. I ett längre perspektiv såg Eucken inte någon balanspunkt mellan planering och marknad: valet var ett antingen/eller.

8

Den strävan som ligger implicit i den makro-ekonomiska planeringen, nämligen att åstadkomma ett "genomsnittsbeteende" hos företagen, har mött både teoretisk och praktisk kritik.

Bl.a. Lutz har hävdat att en aggregering av olika förväntningar i teoretiskt avseende är omöjlig.[12] Det finns inget entydigt sätt att summera de enskilda företagens subjektivt baserade sannolikheter för den framtida utvecklingen. De enkätstudier som bygger upp de nationella planerna får därmed motsägelsefulla inslag, varför planen inte blir konsistent. Ett ekonomiskt system som utmärks av konkurrens förlorar sin karaktär, om konkurrensen kring framtidsförväntningarna elimineras och ersätts av enhetliga förväntningar. I praktiskt avseende ställer sig Lutz därför tveksam till om planeringen ens är önskvärd.

Omvänt har Richardson tagit fasta på vad vi kan kalla "planeringssystemets informationsdilemma".[13] Han påpekar att planeringssystemens information genomgående är av makro-karaktär och att detta erbjuder stora disaggregeringsproblem. För att siffrorna i makro-prognosen skall bli operativa för det enskilda företaget måste de brytas ned enligt någon modell. Men ju mer de disaggregeras, desto mer otillförlitliga blir de för det enskilda företagets planering.

I något grundläggande avseende baserar sig dessa invändningar på en "ren" teori om den indikativa planeringen: kärnan i invändningarna härleder sig ur strikta konsistensvillkor för aggregering och disaggregering. I förlängningen på en sådan diskussion ligger utan vidare mycket intressant som leder vidare mot en generell planeringsteori. Men för en förklaringsteori av makroplaneringens uppkomst och utveckling har diskussionen mindre relevans. Vi har bl.a. med stöd av Trolle/Sandkull och långtidsutredningarna visat, att storföretagen utnyttjar makroprognoser, som de bryter ned med hjälp av olika "tumregler", för sin egen planering.

Det finns också andra informationsproblem i den indikativa planeringen. De kan formuleras som planeringens prognosproblem. Vi har diskuterat svårigheterna med att avgöra vad som är goda och dåliga prognoser. Vi har visat, att prog-

noser som leder till stora operativa åtgärder ("har en betydande informationseffekt") rent mättekniskt kan framstå som dåliga prognoser. Ofta blir de mättekniska resultaten därför inte särskilt intressanta för att bedöma informationseffekten. Det finns åtminstone ingen entydig relation mellan å ena sidan god överensstämmelse mellan prognos och utfall och å den andra inverkan på företagens planering.

De informativt intressanta aspekterna av prognoserna är för företagen förmodligen sådana som signalerar brott eller större förändringar i rådande trender, särskilt på faktormarknaderna. Av betydelse för förväntningarna är troligen också olika relativa nivåer i skattningarna av de makro-ekonomiska aggregaten. Det blir då den allmänna riktningen av skattningarna och intentionerna i bl.a. den ekonomiska politiken som lättast kan utlösa förändrade handlingsdispositioner i företagens planering.

Det finns mellan planeringsorganen och de privata företagen här en intresseskillnad som gör, att planprognoserna inte utan vidare kan användas av de privata företagen. Det allmänna är intresserat av vissa makro-ekonomiska värdekalkyler, som skall ge information om behövliga åtgärder på samhällsekonomisk nivå. Privata företag är intresserade av i första hand avkastningen på de planerade investeringarna. För att de privata skall kunna utnyttja makro-planeringens prognoser behövs en samling regler som "översätter" makro-prognoserna till handlingsalternativ för företagen. Det är i detta sammanhang man får placera in Trolle/Sandkulls iakttagelser om privatföretagens "tumregler".

Utan kännedom om företagens regler för att tolka och omsätta de offentliga åtgärderna i egen handling rör sig också planeringen på okänd mark. Det är för planeringssystemet en fråga om hur man kan påverka de privata företagen utan att ha direkt kontroll över dem. Den indikativa planeringen opererar i ett system där de enskilda investeringsbesluten till övervägande del är decentraliserade. Planeringen arbetar med att påverka förutsättningarna för dessa beslut i en rad avseenden. Med hjälp av ökad informationsspridning kan man dels harmoniera förväntningar och ge bättre beslutsunderlag — ty det svåraste för företagen att bedöma är enligt bl.a. Tinbergen ekonomins allmänna utveckling — dels får marknadssystemet att fungera mer effektivt.

På detta plan gäller det således att *övertyga* de privata företagen om något slags "plankkonformt" beteende. I ett andra avseende arbetar planeringssystemet med marknadspåverkande åtgärder, t.ex. variationer i skattesatser för investeringar. För företagen betyder det då att investeringen blir "dyrare" eller "billigare", vilket antas påverka beslutet. Inom breda marginaler försöker då planeringssystemet stimulera företagen att uppfylla planen eller avskräcka dem från att bryta mot den. I ett tredje avseende arbetar planeringssystemet med direkt ordergivning till företagen. Det har varit fallet under extrema bristförhållanden som beredskapsekonomin och återuppbyggnadsperioden i Holland och Frankrike. Knappa råvaror och livsmedel fördelades då direkt av staten till företag och hushåll med hjälp av olika ransoneringsprinciper. Ett annat exempel är tillståndsgivningen vid bygg-

nadsverksamhet i Sverige under efterkrigstiden. En stor del av besluten inom den offentliga sektorn själv är också sådan som planeringen kan utöva direkt kontroll över.

Den tredje typen av kontroll över näringslivet är relativt ovanlig under normala förhållanden. De två första typerna av kontroll är dock centrala, permanenta inslag i indikativa planeringssystem. Eftersom det är fråga om väsentliga indirekta styrmedel i ett komplext ekonomiskt system, är det svårt att avgöra hur planerande planeringssystem egentligen är. Till skillnad från de östeuropeiska planeringssystemen kan företagen i ett indikativt system välja att öppet handla tvärtemot planen. Ibland kan det behövas mycket höga "straffskattesatser" eller stimulanser för att återföra företag till planens ordning. De svaga styrmedlen gör också att planeringssystemen lättare hanterar akuta situationer som är kortsiktiga — s.k. stabiliseringsproblem — än den mer långsiktiga resursallokeringen. I det förra fallet kan den ekonomiska politiken över en kort period kraftigt variera efterfrågan uppåt eller nedåt för att slussa ekonomin förbi någon allvarligare fara; i allmänhet rör sig detta om åtgärder på några månaders sikt. I det senare fallet rör det sig om strukturella problem, där enskilda kortsiktiga insatser är av mindre betydelse. Uppgiften är i stället att på lång sikt stimulera fram en förändrad och i något avseende mer effektiv struktur på det ekonomiska systemet. Ett exempel är här den svenska regionalpolitiken från mitten av 1960-talet, då planeringen strävade efter att åstadkomma en större regional spridning på investeringarna. Det stora problemet gällde att stimulera fram ökade investeringar i "skogslänen". Planuppfyllelsen blev svagare än väntat: Planeringen övergick då till att understödja den spontana utveckling som startat, nämligen utflyttning från arbetslöshetslänen till storstadsområdena, visserligen med bibehållande av den serie stimulanser som inarbetats i regionalplaneringen.

Det förhållandet, att en av planeringens centrala uppgifter är att påverka ekonomins strukturella utseende men att den saknar starka sanktioner är ett äkta problem för planeringssystemet.

9

En allmänpolitisk problematik med planeringen är att fördelarna av åtgärder sällan är lika eller neutrala för olika grupper i samhället. Redan Arrow visade teoretiskt i sitt "impossibility"-teorem att man kan konstruera en situation där olika grupper i samhället "rankar" sina preferenser oförenligt: preferenser i ett samhälle kan mellan olika grupper vara icke-transitiva: I en sådan situation finns det för planeringen ingen möjlighet att rekommendera en entydig, neutral lösning på problem. Politiskt motiverade valhandlingar kommer att styra beslutet, inte "rationellt ekonomiskt tänkande".

Om det råder en konkurrens mellan "planregulatorn" och "marknadsregulatorn" betyder det att företag och enskilda som på någon marknad drar fördel av

marknadsregulatorn av intressepolitiska skäl motsätter sig en planreglering av denna marknad: Diskussionen under efterkrigstiden kring den planreglerade bostads- och hyresmarknaden kan tjäna som exempel. Ett annat, makroekonomiskt exempel är att en tillväxtfrämjande politik, som under en lång tid varit ett centralt mål i den ekonomiska planeringen, tenderar att skapa en inflationsproblematik. Om det nu inte är precis samma grupp som samtidigt drar fördel av tillväxten och blir den som får vidkännas kostnaderna av inflationen samt att fördelarna av tillväxten är större än nackdelarna av inflationen uppkommer samma typ av "oavgörbarhetsproblem".

Styrningen av de offentliga utgifterna kastar intressant ljus över denna allmänpolitiska problematik. Hur kan planeringsmålen fastställas i ett demokratiskt system som ger utrymme för breda politiska influenser på planeringssystemet? Skidelsky har hävdat, att det i keynesiansk "sociologi" finns en implicit föreställning om att en välutbildad, politisk progressiv elit är den enda grupp som kan förväntas få en sådan autoritetsställning att den kan styra ekonomin i allas intresse. På detta sätt skulle "economic decision-marking /could/ be insulated from political pressures".[14] En hög auktoritet för denna elit skulle vara ett villkor för att både "populära" och "impopulära" åtgärder kunde accepteras. Men detta reser ett större demokratiproblem.

Von Beckerath formulerar vad vi kan kalla planeringens "byråkratiproblem". Den administrativa apparat som en planering har att arbeta genom kallas von Beckerath för statsbyråkratin. Snabba förändringar och för denna byråkrati ogynnsamma utvecklingslinjer blir svåra att få effektivt utförda.[15] Byråkratiproblemet i planeringen blir då att konservativa styrnings- och kontrollmönster utformas som i längden leder till stelheter i det ekonomiska systemet, vilket minskar dess behovsmättande kapacitet. De teoretiska effektivitetsvinster som finns med en utbyggd planering kan inte realiseras på grund av administrativ underkapacitet. Också här finns det ett demokratiproblem, om den byråkratiska planeringseliten stänger insynsmöjligheter.

I den allmänna politiska debatten kring planeringsproblemet finns också problemet med att planeringen åsstadkommer en maktförskjutning. Dels förskjuts makten från parlament till regering och dels försvagas kommunala och liknande organ till förmån för centrala. Härledningar ur detta grundproblem har tidvis varit ett centralt tema i den allmänpolitiska debatten.

Denna allmänpolitiska problematik minskar utrymmet för en rationell ekonomisk planering. Det är t.ex. svårt att se hur en flexibel planering skall kunna skötas av en stel administration. I sig kastar sådana faktorer också ljus över den komplicerade och ryckiga utveckling som planeringen uppvisar sedan 1930-talet.

Låt oss avsluta med att sammanfatta de allmänna faktorer som påverkat det ekonomiska systemet att introducera fler element av makro-ekonomisk planering. Vi har valt att göra detta med hjälp av tablå 5.1.

Det finns *fyra huvudfaktorer* som var för sig och tillsammans orsakat sådana spänningar i det ekonomiska systemet att man sökt möta dessa genom att bygga ut den makro-ekonomiska planeringen. Dessa är *storföretagssektorns tillväxt, social utveckling, offentliga sektorns tillväxt* och olika *krisfenomen.*

Storföretagssektorns tillväxt har lett till riskfaktorns stegring vilket via ett suboptimalt investeringsbeteende skapat behov av företagsplanering. En detaljerad beskrivning av problemområdet återfinns i kapitel 2. Denna typ av problem har den makro-ekonomiska planeringen mött genom att inducera informationsflöden och sätta in stimulansåtgärder, vilka båda påverkat riskfaktorns stegring och investeringsbeteendet.

Den sociala utveckling har lett till stigande sociala krav. Dessa har den makro-ekonomiska planeringen mött genom att vidga de socialpolitiska målen, vilket också åstadkommit en tillväxt för den offentliga sektorn.

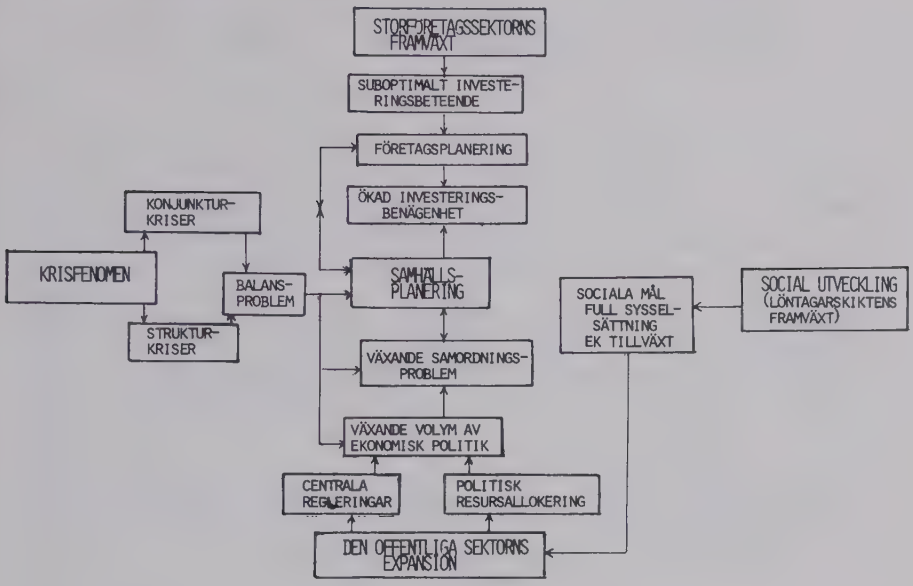
Den offentliga sektorns tillväxt har inneburit att den politiskt bestämda resursallokeringen och centrala regleringar fått ökad betydelse, vilket resulterat i en växande "volym" av ekonomisk politik. Denna har i sin tur skapat behov av en mer långsiktig och samordnad ekonomisk politik, d.v.s. samhällsekonomisk planering.

De olika krisfenomenen har yttrat sig dels som konjunkturkriser, dels som strukturkriser. Även dessa har genererat ett behov av makro-ekonomisk planering för att lösa balansproblemen och underlätta strukturomvandlingen — dels direkt och dels via den mer kortsiktiga politiken.

Som en följd av de impulser som utgått från de fyra identifierade huvudfaktorerna har det uppkommit ett växande samordningsproblem, som ytterligare ökat behovet av övergripande planering. En strävan har varit att inordna interventionerna i någon plan, antingen på grund av att anpassningen förväntas ske över en lång tidsperiod eller på grund av att interventionerna blivit så omfattande att man velat skapa en samlad överblick över deras verkningar.

I denna beskrivning läggs huvudvikten vid förändringar i det ekonomiska systemet, som gett upphov till centrala problem (investeringsbeteendet, stigande sociala krav, samordningsproblem, krisproblem av olika slag). Problemen har inte lösts automatiskt via marknadsmekanismen. Storföretagssektorns tendens till underinvestering beror på en varaktigt ändrad struktur, som denna sektors tillväxt själv bidragit till. Stigande sociala krav på utjämning har inte — enligt ett grundläggande antagande i den ekonomiska politiken — kunnat tillgodoses genom marknadsmekanismen. För styrningen av den offentliga sektorns tillväxt finns heller ingen möjlighet att utnyttja marknadsmässiga eller marknadsimiterande processer. Sedan 1930-talet har också toleransen för kriser och dessas effekter oupphörligt blivit allt mindre.

TABLA 5.1: STRUKTURSCHEMA ÖVER SAMHÄLLSPLANERINGENS ORSAKER



När flera av de identifierade huvudfaktorerna utvecklats samtidigt, har det förelegat starkare tendenser till att utveckla den makro-ekonomiska planeringen. 1930-talets genombrott för planeringen ägde rum mot bakgrund av krisfenomen, storföretagssektorns tillväxt och i någon mån den offentliga sektorns begynnande expansion. Den kontinuerliga tillväxten av planering under efterkrigstiden har i första hand orsakats av den samtidiga och historiskt relativt snabba tillväxten av storföretagssektorn, den offentliga sektorn och de sociala kraven, så som dessa sistnämnda kommit till uttryck i den snabba ökningen av offentliga utgifter. Kortvariga och historiskt måttliga krisfenomen har omedelbart mötts med ekonomisk-politiska åtgärder, vilket återspeglar den sänkta toleransen för störningar.

I sista hand synes samhällsplaneringens framväxt vara orsakad av att marknadsekonomins utveckling ger upphov till nya strukturer och problem, vilkas lösning innebär att marknadsmekanismernas verkningsområde inskränks. Såtillvida återspeglar samhällsplaneringens framväxt en mer generell företeelse under 1900-talet: politiken har successivt ersatt marknaden som ett styrinstrument för ekonomins utveckling.

Noter till kapitel 5

1. J.E. Meade, "Planning without Prices", *Economica,* Vol. 15, 1948.
2. Se W. Eucken "On the Theory of the Centrally Administered Economy: An Analysis of the German Experiment, (part I and II), *Economica,* Vol. 15, 1948.

3. L. Jörberg, "Svensk ekonomi under 100 år" i B. Södersten (red., 1970), Svensk ekonomi, Stockholm, s. 46.
4. För uppgifter se T. Backelin, "Kapitalbildningen och finanspolitiken", i E. Lundberg/T. Backelin, (red., 1970), Ekonomisk politik i förvandling, EFI, s. 60 ff.
5. Se Malinvaud, a.a., s. 22, 27 ff.
6. Se C.F. Pratten, (1976), A Comparison of the Performance of Swedish and U.K. Companies, Cambridge, s. 104, 126.
7. J.G. Zielinski, "Are There Laws of Planning?", *The Economics of Planning,* Vol. 5, 1965.
8. Se G. von Furstenberg/B. Malkiel, "The Government and Capital Formation: A Survey of Recent issues", *The Journal of Economic Literature,* Vol. 15, 1977.
9. P. Streeten, "Programs and Prognoses", *The Quarterly Journal of Economics,* Vol. 68, 1954.
10. C. Nicolin, "Teknik och näringsliv i morgondagens samhälle" i SNS, (red., 1956), Näringslivet planerar för framtiden, Stockholm, s. 16.
11. G. Peters/D. Klingman, "Patterns of Expenditure Development in Sweden, Norway and Denmark", *The British Journal of Political Science,* Vol. 7, 1977.
12. Se V. Lutz, (1969), Central Planning for the Market Economy, London and Harrow, s. 107 ff.
13. Se G. Richardson, "Planning versus Competition", *Soviet Studies*, Vol. 22, 1971.
14. R. Skidelsky, "The Decline of Keynesian Politics" i C. Crouch, (ed., 1979), "State and Economy in Contemporary Capitalism", London, s. 63.
15. Se a.a., s. 60.

Summary

This dissertation presents a model for the explanation of the origin and development of macro-economic planning. The main thrust of the explanation is toward the structural changes which occurred in the socio-economic system during the twentieth century. In the first place, the growth of a *big corporate sector* has restricted the operational area of the market mechanism. The pricing mechanism's signals are distorted concomitantly with the growth in importance of the big corporate sector. The central socio-economic problem which arises is that investment tends to be too low in relation to particular socio-economic goals (full-employment, growth, a balanced foreign trade, etc.) due to the risk-avoidance behaviour of big corporations. It becomes necessary for the planning system to invervene in order to influence the big corporate sector's planned level of investment, and hence, avert the long run tendency towards stagnation.

In the second place the *growth in the public sector* is identified as an explanatory factor. It is assumed to grow partly in response to the needs of the private sector, and partly as a reflection of *social developments*. Various types of *crisis phenomena* generate the strongest signals from the private sector to the public sector, indicating a need to expand the planning system. The social development is a secular process which successively crystalizes demands which are incorporated into the planning system as goals: full-employment, more equitable income distribution, etc.

In *Chapter 1* the planning system is defined as economic policy measures of medium and long-range, frequently intended to influence the structure. Hence, in planning we find explicit long-term policies, as well as short-term measures which have significant long-term effects. The latter include direction of investment and the labour market. A survey of the state of research shows that very little has been written which directly concerns the causes of planning. The review of neo-classical (mainly welfare theory), various Keynesian and institutionalist (including Marxism) theories, reveals that these theories are not explicitly concerned with causal questions. Consequently these explanations are too narrow from the point of view of this dissertation.

In *Chapter 2* the relationship between the big corporate sector and the macro-economic planning system is analysed. The typical big corporation is viewed as risk-averting in respect to its investment planning. A special planning division has been formed in the big corporation in order to minimize risk-taking. The objective social risk factor has simultaneously risen: above all, this risk factor is realized in the technological development and its effects, as well as an increase in foreign borrowing. In order to influence the investment planning, economic policy in-

tervenes by increasing information and incentives: the estimation of a risk factor and return on investment is expected to be influenced, so that the level of planned investment will rise. As the demands for intervention steadily increase, particular planning institutions are established. In a separate section, a comparison is made between the theoretical model of explanation and a few empirical studies of the planning behaviour in Swedish big corporations.

In *Chapter 3* a concrete, complex planning system is described, namely, the Swedish system. Planning ideas made a break-through as a consequence of the Great Depression of the 1930s. This advance was taken further and developed during the Second World War. After the war planning objectives have been expressed in the consecutive, so called, long-run analyses, which have been published on a five-yearly basis since 1948. The task of these analyses has been formulated as follows: to generate flows of information; to provide a framework for the co-ordination of economic policy and to establish its long-run goals. A discussion of the long-range elements in investment and labour market policies is combined with the study of the long-run analyses.

The range of planning objectives, and shifts in it, are then discussed. It is shown that, while the investment problem had dominated during the entire period, 1932–75, shifts in emphasis have occurred. During the 1932–50 period the formation of a pattern of investment which would primarily absorb the large amount of unemployment was encouraged. (The 1940–45 period was an exception to this trend, for the problem of economic stability dominated.) Between 1950 and 1970 public investment dominated, and this is interpreted as an expression of the social development effect on the planning system. Since the 1970 long-term analysis, industrial investments have received high priority. Various crisis phenomena are discussed in this chapter in terms of their catalytic role in the expansion of the planning system. The 1930s depression, 1958–59 recession and the early phase of the 1970s "long recession", all led to an extraordinary expansion of planning or significant shifts in its priorities.

In *Chapter 4* the French and Dutch planning systems are described and analysed. It is established that two main determinants fo the planning system are that: 1) the big corporate sector plays a central role in the organizational formation of planning and its direction; 2) the structure influencing investment policy has functioned lika a "hub" for the total economic policy. In France the slogan "modernization of the economy", and in Holland "industrialization", have been introduced as overall objectives of this investment policy.

The analysis in Chapters 3 and 4 revealed that the explanation of the growth of planning formulated in Chapter 2 was not sufficient. In *Chapter 5* the results obtained are summarized and the explanatory model is broadened to include: the public sector's growth, the social developments, and various crisis phenomena. These factors are combined to create a more exhaustive explanatory model of the growth of macro-economic planning, and the relationship between these factors is discussed.

Käll- och litteraturförteckning

Förkortningar på använda tidskrifter
American Economic Review (AER)
British Journal of Political Science (BJS)
Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review (BNLQR)
Canadian Journal of Economics and Political Science (CJEPS)
Economica (Ec)
Ekonomisk Debatt (ED)
English Historical Review (EHR)
Economic Journal (EJ)
Economics of Planning (EP)
Ekonomisk Tidskrift (ET)
History of Political Economy (HPE)
Journal of European Economic History (JEEH)
Journal of Economic Literature (JEL)
Journal of Political Economy (JPE)
Kyklos (Ky)
Marxismus Digest (MD)
Manchester School of Economic and Social Studies (MSESS)
Nationaløkonomisk Tidskrift (NT)
Oxford Economic Papers (OEP)
Quarterly Journal of Economics (QJE)
Review of Economics and Statistics (RES)
Review of Economic Studies (RevEs)
Skandinaviska (Enskilda) Bankens Kvartalsskrift (SBK)
Scottish Journal of Political Economy (SJPE)
Soviet Studies (SS)
Statistisk Tidskrift (ST)
Tiden (Ti)
Weltwirtschaftliches Archiv (WA)

* * * *

Abert, J.G. (1969), Economic Policy and Planning in the Netherlands 1950–1965, Yale University Press.

Abramowitz, A. m.fl., (ed. 1959), The Allocation of Economic Resources, Stanford.

Ahvenainen, J. m.fl., "Trettiotalsdepressionen och industrin", i Hildebrand, K.G. m.fl., (red. 1974), Kriser och krispolitik i Norden under mellankrigsperioden, Uppsala.

Albeck, H., (1969), Stabiliserungspolitik mit Entscheidungsmodellen, Tübingen.

Albrecht, K., (1964), Planifikateure beim Werk – Wirtschaft zwischen Zwang und Freiheit, Düsseldorf.

Alter, L., "Regulierung und Programmierung der kapitalistischen Wirtschaft: Wesen, Methode und Widersprüche", *MD*, 4, 1970.

Annerstedt, J., "Några drag i den svenska forskningspolitikens framväxt", i Dencik. P./Lundvall, B-Å., (red. 1974), Arbete, kapital och stat, Stockholm.

Arbetarrörelsens efterkrigsprogram. De 27 punkterna med motivering, Stockholm 1944.
Archibald, G.C., (ed. 1971), The Theory of the Firm, Pengiun Books.
Argenti, J., (1974), Systematic Corporate Planning, Birkenhead.
Arvidsson, G., "En enkät rörande verkningarna av investeringsavgiften, kreditåtstramningen och räntehöjningen på den svenska industrins investeringar 1955", *ET*, 58, 1956.
Avril, P., (1969), Politics in France, Penguin Books.
Backelin, T., "Kapitalbildningen och finanspolitiken", i E. Lundberg/T. Backelin, (red. 1970), Ekonomisk politik i förvandling, EFI.
Bain, J., (1954), "Economies of Scale, Concentration and the Condition of Entry", i G.C. Archibald, (ed. 1971), The Theory of the Firm, Penguin Books.
Baran, P., "National Economic Planning", i B.F. Haley, (ed. 1952), A Survey of Contemporary Economics, Vol. II, Homewood, Illinois.
Barbash, J., (1972), Fackföreningarna och den ekonomiska politiken i USA och Västeuropa, Uddevalla.
Barone, E., (1908), "The Ministry of Production in the Collectivist State", i A. Nove/D.M. Nuti, (ed. 1972), Socialist Economics, Penguin Books.
Bauer, O., (1933), Rationalisering – felrationalisering, Stockholm.
Baumol, W., (1967), Welfare Economics and the Theory of the State, Bungay, Suffolk.
Beckerath, H. von, "Economic Planning in the Welfare State", *WA*, 63, 1949.
Bergenstråhle, G., "Den ekonomiska planeringen i industriföretaget". Föredrag hållet vid företagsledare-konferensen i Tylösand 4–8 juni 1951, SNS 1951, Stencil.
Bergström, V., (1969), Den ekonomiska politiken i Sverige och dess verkningar, Uppsala.
Bergström, V., (1973), Kapitalbildning och industriell demokrati, Uppsala.
Björkman, T. m.fl., (red. 1975), Planeringens gränser – om framtidsplanering, framtidsstudier och social förändring i avancerade kapitalistiska samhällen, Lund.
Black, J., "The Theory of Indicative Planning", *OEP*, 20, 1968.
Blixt, B. m.fl., (1959), Kommunernas ekonomiska planering, Västerås.
Boccara, P. m.fl., (1972), Det staatsmonopolistische Kapitalismus, Berlin.
Bonow, M., (1943), Stat och näringsliv, Stockholm.
Bornstein, M., (ed. 1975), Economic Planning, East and West, Cambridge, Mass.
Boudeville, J-R., (1968), Problems of Regional Economic Planning, Edinburgh.
Boulding, K., "The Economics of Knowledge and the Knowledge of Economics", *AER*, 56, 1966.
Burkhead, J./Miner, J., (1971), Public Expenditure, London and Basingstoke.
Burns, T., (ed. 1973), Industrial Man, Penguin Books.
Canarp, C., "Investeringsfonderna – ett konjunktur- och arbetsmarknadspolitiskt instrument", *SBK*,Vol. 44, 1963.
Cannon, W.M./Steiner, G.A., (ed. 1966), Multinational Corporate Planning, New York.
Casparsson, R., (1951), LO under fem årtionden, Vol. II: 1924–1948, Stockholm.
Chamberlain, N.W. (1962), The Firm: Macro-Economic Planning and Action, McGraw-Hill.
Chenery, H.B., "The Interdependence of Investment Decision", i M. Abramowitz m.fl., (ed. 1959), The Allocation of Economic Resources.
Cipolla, C., (ed. 1976), The Fontana Economic History of Europe, Vol. 5:1–2, 6:2, Glasgow.
Clarkson, G.P.E., (1963), "Interactions of Economic Theory and Operations Research", i G.P.E. Clarkson, (ed. 1968), Managerial Economics, Penguin Books.
Cyert, R.M./March, J.G., (ed. 1963), A Behavorial Theory of the Firm, Prentice-Hall.
Dahmén, E., (1945), Försvaret och vår ekonomiska bärkraft, Stockholm.
Dahmén, E., (1950), Svensk industriell företagarverksamhet, Vol. 1–2, Uppsala.

Deams, H./Wee, H. van der, (ed. 1974), The Rise of Managerial Capitalism, The Hauge/Louvain.
Deleau, M./Malgrange, P., "Recent Trends in French Planning", i M.D.intriligator, (ed. 1977), Frontiers of Quantitative Economics, Vol. III, North-Holland.
Delors, J., "The Decline of French Planning", i S. Holland, (ed. 1978), Beyond Capitalist Planning, Oxford.
Dencik, P./Lundvall, B-Å., (red. 1974), Arbete, kapital och stat, Stockholm.
Dencik, L./Dencik, P., "Samhällsutveckling och statlig planering under senkapitalismen", i T. Björkman m.fl., (red. 1975), Planeringens gränser – om framtidsplanering, framtidsstudier och social förändring i avancerade kapitalistiska samhällen, Lund.
Domar, E.D., (1946), "Capital Expansion and Growth", i A. Sen, (ed. 1970), Growth Economics, Penguin Books.
Drèze, J.H., "Some postwar contributions of French Economists to Theory and Public Policy, with Special Emphasis on Problems of Resource Allocation", *AER,* 54, 1964.
Duellen Wigforss-Hagberg om den ekonomiska politiken under och efter kriget, Stockholm 1944.
Dunning, J.H., (1964), "Capital Movements in the Twentieth Century", i J.H. Dunning, (ed. 1972), International Investment, Penguin Books.
Eliasson, G., (1965), Investment Funds in Operation, Stockholm.
Eliasson, G., (1976), Business Economic Planning: Theory, Practice and Comparison, Katrineholm.
Eucken, W., "On the Theory of the Centrally Administered Economy: An Analysis of the German Experiment", *Ec,* 15, 1948.
Fayol, H., (fg. 1916, 1965), Industriell och allmän administration, Stockholm.
Fisher, N./Hall, G.R., "Risk and Corporate Rates of Return", *QJE,* 83, 1969.
Forsman, A., (1980), En teori om staten och de offentliga utgifterna, Uppsala.
Fradault, P., "France's Plan and the Part of the Banking System in Its Drafting and Execution", *BNLQR,* 1965.
Freeman, C., (1974), The Economics of Industrial Innovation, Penguin Books.
Frisch, R., (1976), Economic Planning Studies – A Collection of Essays, North-Holland.
Furstenberg, G. von/Malkiel, B., "The Government and Capital Formation: A Survey of Recent Issues", *JEL,* 15, 1977.
Galbraith, J.K., (1969), Den nya industristaten, Halmstad.
Galbraith, J.K., (1975), Economics and the Public Purpose, Penguin Books.
George, K.D., (1972), "Diversification and Aggregate Concentration", i B.S. Yamey, (ed. 1973), Economics of Industrial Structure, Penguin Books.
George, K./Ward, T., (1975), The Structure of Industry in the EEC: An International Comparison, Cambridge.
Goedhart, C. m.fl., "Das Wirtschaftssystem der Niederlande nach 1945", i R.F. Frei, (red. 1957), Wirtschaftssysteme des Westens, Vol. I, Basel.
Graaf, J. de, (1968), Theoretical Welfare Economics, Cambridge.
Grabowski, H.G., (1968), "The Determinants of R & D in Three Industries", i B.S. Yamey, (ed. 1973), Economics of Industrial Structure, Penguin Books.
Grassman, S., (1974), Ekonomins gångjärn – artiklar om utlandsberoendet och den svenska arbetsmarknaden, Uddevalla.
Grémion, P./Worms, J-P., "The French Regional Planning Experiments", i J. Hayward/M. Watson, (ed. 1975), Planning, Politics and Public Policy – The British, French and Italian Experience, Cambridge.
Hahn, F./Matthews, R., "The Theory of Economic Growth: A Survey", i Royal Economic Society, (ed. 1965), Surveys of Economic Theory, Vol. II, Bungay, Suffolk.
Haldi, J./Whitcomb, D., "Economies of Scale in Industrial Plants", *JPE,* 75, 1967.

Haley, B.F., (ed. 1952), A Survey of Contemporary Economics, Vol. II, Homewood, Illinois.
Hall, M./Weiss, L., "Firm Size and Profitability", *RES*, 49, 1967.
Harris, S.E., (ed. 1949), Economic Planning – The Plans of Fourteen Countries with Analyses of the Plans, New York.
Harrod, R., (1939), "Dynamic Theory", i A. Sen, (ed. 1970), Growth Economics, Penguin Books.
Harrod, R., "Dynamic Theory and Planning", *Ky*, 15, 1962.
Harrod, R., "Are monetary and fiscal policies enough?", *EJ*, 74, 1964.
Hartog, F., "Economic Policy in the Netherlands, 1949 to 1961", i E.S. Kirschen, (ed. 1964), Economic Policy in Our Time, Vol. III, North-Holland.
Hayward, J./Watson, M., (ed. 1975), Planning, Politics and Public Policy – The British, French and Italian Experience, Cambridge.
Heckscher, G., (1946), Staten och organisationerna, Stockholm.
Heide, H., (1965), Die langfristige Wirtschaftsplanung in Schweden, Kiel.
Helliwell, J.F., (ed. 1976), Aggregate Investment, Penguin Books.
Herendeen, J.B., (1975), The Economics of the Corporate Economy, New York/London.
Hermansson, C.H., (1959), Koncentration och storföretag, Stockholm.
Hildebrand, K-G. m.fl., (red. 1974), Kriser och krispolitik i Norden under mellankrigstiden, Uppsala.
Holland, S., (ed. 1978), Beyond Capitalist Planning, Oxford.
Houghton, R.W., (ed. 1973), Public Finance, Penguin Books.
Hunt, E.K./Schwarz, J.G., (ed. 1972), A Critique of Economic Theory, Penguin Books.
Hurdle, G.J., "Leverage, Risk, Market Structure and Profitability", *RES*, 56, 1974.
Höök, E., (1953), Tjänstemännen och den industriella omvandlingen – en studie av tjänstemannakårens tillväxt inom industrin, Stockholm.
Höök, E., "Long-term and medium-term planning and the Current Management of the Economy", i M. Bornstein, (ed. 1975), Economic Planning, East and West, Cambridge, Mass.
Inosemzew, N.N. m.fl., (1972), Politische Ökonomie des heutigen Monopolkapitalismus, Berlin.
Inosemtsev, N., (1974), Contemporary Capitalism: New Developments and Contradictions, Moscow.
Intriligator, M.D., (ed. 1977), Frontiers of Quantitative Economics, Vol. III, North-Holland.
Johansen, L., (1976), Lectures on Macro-Economic Planning, Part 1: General Aspects, North-Holland.
Johansson, A., "Bostads- och markpolitikens mål och medel", i B. Algers, (red. 1950), Byggnadsadministration och fastighetsekonomi, Stockholm.
Johansson, B., "Bostadsbyggnadsplanering", i G. Törnqvist, (red. 1970), Artiklar om svensk samhällsplanering, Lund.
Jones, H.G., (1976), Planning and Productivity in Sweden, Croom-Helm.
Jungenfeldt, K., "Den svenska långtidsplaneringens metodik", *SBK*, Vol. 45, 1964.
Jörberg, L., "Svensk ekonomi under 100 år", i B. Södersten, (red. 1970), Svensk ekonomi, Stockholm.
Kaldor, N., "The Equilibrium of the Firm", *EJ*, 44, 1934.
Kalecki, M., "The Principle of Increasing Risk", *Ec*, 4, 1937.
Kalecki, M., "The Lesson of the Blum Experiment", *EJ*, 48, 1938.
Kempner, T./MacMillan, K./Hawkins, K., (1976), Business and Society – Tradition and Change, Penguin Books.
Keynes, J.M., (fg. 1936, 1967), The General Theory of Employment, Interest and Money, Edinburgh.

Kidron, M., (1970), Västkapitalismen efter kriget, Stockholm.
Kindleberger, C.P., (1964), Economic Growth in France and Britain 1851–1950, London.
Kindleberger, C.P., "French Planning", i M.F. Millikan, (ed. 1967), National Economic Planning, National Bureau of Economic Research.
Klein, D., (1974), Allgemeine Krise und staatsmonopolistischer Kapitalismus, Berlin.
Klein, L.R./Goldberger, A.S., (1955), An Econometric Model of the United States, 1929–1952, North-Holland.
Klevmarken, A., "Olikhetskoefficienter, några deskriptiva mått för utfallsanalys av prognoser", *ST*, 1970.
Kuisel, R.F., "Techocrats and Public Economic Policy: from the Third to the Fourth Republic", *JEEH*, 2, 1973.
Lange, O., (1936–37), "On the Economic Theory of Socialism", i B.E. Lippincott, (ed. 1964), On the Economic Theory of Socialism, McGraw-Hill.
Leurez, J., (1975), Economic Planning and Politics in Britain, London.
Lewin, L., (1970), Planhushållningsdebatten, Stockholm.
Lindahl, E., "Arbetslöshet och finanspolitik", *ET*, 37, 1935.
Lindbeck, A., (1970, 1975), Svensk ekonomisk politik, Stockholm.
Lindbeck, A., (1971), Samhällsekonomisk politik, Stockholm.
Lindbeck, A., (1973), Blandekonomi i omvandling, Stockholm.
Lindbeck, A., "Nationalstatens förändrade roll", *ED*, 3, 1975.
Lindberger, L., Investeringsverksamhet och sparande – balansproblem på lång och kort sikt, SOU 1956:10.
Lindström, C., (1972), Företagets storlek och belägenhet som determinanter för dess uppfinningsaktivitet, Umeå.
Lippincott, B.E., (ed. 1964), On the Economic Theory of Socialism, McGraw-Hill.
Lundberg, E., (1958), Konjunkturer och ekonomisk politik, Stockholm.
Lundberg, E., (1961), Produktivitet och räntabilitet – studier i kapitalets betydelse i svenskt näringsliv, Stockholm.
Lundberg, E./Wibble, A., "Nymerkantilism' och selektiv ekonomisk politik", i E. Lundberg/T. Backelin, (red. 1970), Ekonomisk politik i förvandling, Stockholm.
Lundberg, E., "Efterkrigstidens ekonomisk-politiska problem", i E. Lundberg, (red. 1971), Svensk finanspolitik i teori och praktik, Lund.
Lundberg, L., (1969), Kapitalbildningen i Sverige 1861–1965, Uppsala.
Lutz, V., (1969), Central Planning for the Market Economy, London and Southampton.
Mabon, H., (1971), Organisationslärans utveckling, Stockholm.
Malinvaud, E., "Thoughts on planning in Western Economies", i T.S. Khachaturov, (ed. 1976), Methods of Long-Term Planning and Forecasting, Moscow.
Mandel, E., (1974), Senkapitalismen, Vol. I, Kristianstad.
Mansfield, E., (1962), "Entry, Exit and Growth of Firms", i B.S. Yamey, (ed. 1973), Economics of Industrial Structure, Penguin Books.
Mansfield, E., "Size of Firm, Market Structure and Innovation", *JPE*, 71, 1963.
Mansfield, E., "Industrial Research and Development Expenditures' Determinants", *JPE*, 72, 1964.
Marjolin, R., "Reflections on the Blum experiment", *Ec*, 5, 1938.
Marris, R.L., "The Position of Economics and Economists in the Government Machine", *EJ*, 64, 1954.
Marris, R.L., (1964), "The Economic Theory of 'Managerial' Capitalism", i G.C. Archibald, (ed. 1971), The Theory of the Firm, Penguin Books.
Martin, F., "The Information Effect of Economic Planning", *CJEPS*, 30, 1964.
Marwick, A., "Middle Opinion in the Thirties: Planning, Progress and Political 'Agreement'", *EHR*, 89, 1964.

Matthiessen, L., "Finanspolitiken i Sverige: styrka genom stagnation", *ED*, 1, 1973.
Meidner, R./Niklasson, H., (1973), Arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik, Malmö.
Merkies, A./Weitenberg, J., "A Principal Component Analysis of Government Expenditure in the Netherlands", i J. Paelinck, (ed. 1976), Programming for Europe's Collective Needs, North-Holland.
Mises, L. von, "Economic Calculation in the Socialist Commonwealth", i A. Nove/D.M. Nuti, (ed. 1972), Socialist Economics, Penguin Books.
Monsen, R./Downs, A., "A Theory of Large Managerial Firms", *JPE*, 73, 1965.
Myrdal, G., (1934), Finanspolitikens ekonomiska verkningar, SOU 1934:1.
Myrdal, G., "The Trend towards Economic Planning", MSESS, 19, 1951.
Myrdal, G., (1961), Planhushållning i värfärdsstaten, Stockholm.
Nath, S.K., (1973), A Perspective of Welfare Economics, MacMillan Studies in Economics.
Nicolin, C., "Teknik och näringsliv i morgondagens samhälle", i SNS (1956), Näringslivet planerar för framtiden, Stockholm.
Nizard, L., "Planning as the Regulatory Reproduction of the Status Quo", i J. Hayward/M. Watson, (ed. 1975), Planning, Politics and Public Policy, Cambridge.
Nordengren, S., (1972), Economic and Social Targets for Post-War France – Studies of French Economic Planning, Social Development and Industrial Structure 1940–1962, Lund.
Nove, A./Nuti, D.M., (ed. 1972), Socialist Economics, Penguin Books.
O'Connor, J., "Scientific and Ideological Elements in the Economic Theory of Government Policy", i E.K. Hunt/J.G. Schwarz, (ed. 1972), A Critique of Economic Theory, Penguin Books.
Ohlin, B., (1935), Frihet eller organisation i det ekonomiska livet?, Västerås.
Ohlin, B., (1936), Fri eller dirigerad ekonomi?, Uddevalla.
Oi, W./Hurter Jr., A, (1965), "A Theory of Vertical Integration in Road Transport Services", i B.S. Yamey, (ed. 1973), Economics of Industrial Structure, Penguin Books.
Pellicelli, G., "Management 1920–1970", i C. Cipolla, (ed. 1976), The Fontana Economic History of Europe, Vol. 5:1, Glasgow.
Pen, J., "Income Policy in the Netherlands 1959–1963", *SJPE*, 11, 1964.
Peters, G./Klingman, D., "Patterns of Expenditure Development in Sweden, Norway and Denmark", *BJPS*, 7, 1977.
Pigou, A.C., (1947), "The Range of Government Expenditure", i R.W. Houghton, (ed. 1973), Public Finance, Penguin Books.
Praski, S., (1978), Econometric Investment Functions and An Attempt to Evaulate the Investment Policy in Sweden 1960–1973, Uppsala.
Pratten, C.F., (1976), A Comparison of the Performance of Swedish and U.K. Companies, Cambridge.
Pryor, F., (1973), Property and Industrial Organization i Communist and Capitalist Nations.
Rathenau, W., (1918), Fredhushållningens problem – föredrag hållet i 'Deutsche Gesellschaft' den 18 december 1916, Stockholm.
Rathenau, W., (1918), Om aktieväsendet – synpunkter på affärslivet, Stockholm.
Rathenau, W., (1918), Den nya hushållningen, Stockholm.
Renck, O., (1974), Investeringsbedömning i några svenska företag, Nacka.
Restad, T., (1976), Modeller för samhällsekonomisk perspektivplanering, SOU 1976;51.
Rhenman, E., (1969), Företaget och dess omvärld – organisationsteori för långsiktsplanering, Stockholm.
Richardson, G.B., "Planning versus competition", *SS*, 22, 1971.
Roll, E., (1973), A History of Economic Thought, Oxford.

Royal Economic Society, (ed. 1965), Surveys of Economic Theory, Vol. II, Bungay, Suffolk.
Rudberg, K., (1971), Investeringsfondens verkningar vid 1967 års frisläpp för maskiner, Stencil Konjunkturinstitutet, Stockholm.
Sahlin, S., "Statliga organ för utrikeshandeln", i I. Högbom, (red. 1946), Orientering kring exportproblemen, Stockholm.
Samuelson, P., "The Pure Theory of Public Expenditure", *RES,* 36, 1954.
Scitovsky, T., "Two Concepts of External Economies", *JPE,* 62, 1953.
Scitovsky, T., "A Reply", *JPE,* 63, 1954.
Seibel, C., "Planning in France", i M. Bornstein, (ed. 1975), Economic Planning, East and West, Cambridge, Mass.
Sen, A., (ed. 1970), Growth Economics, Penguin Books.
Severin, F., "Planhushållning och organ därför", *Ti,* 1932.
Shonfield, A., (1976), Modern Capitalism – the Changing Balance between Public and Private Power, Oxford.
Skidelsky, R., "The Decline of Keynesian Politics", i C. Crouch, (ed. 1979), State and Economy in Contemporary Capitalism, London.
Smyth/Boyes/Perseau, (1975), Size, Growth, Profits, and Executive Compensation in the Large Corporation, London/Basinstoke.
Starbuck, W.H., (1965), "Organizational Growth and Development", i W.H. Starbuck, (ed. 1971), Organizational Growth and Development, Penguin Books.
Stinchcombe, A.L., (1965), "Social Structure and the Invention of Organizational Forms", i T. Burns, (ed. 1973), Industrial Man, Penguin Books.
Streeten, P., "Programs and Prognoses", *QJE,* 68, 1954.
Svennilsson, I., "Planning in a Market Economy", WA, 95, 1965.
Svensson, G./Thufvesson, B., (1974), Hur planeras Sverige?, Uddevalla.
Taylor, F.M., (1929), "The Guidance of Production in a Socialist State", I B.E. Lippincott, (ed. 1964), On the Economic Theory of Socialism, McGraw-Hill.
Theil, H., (1958), Economic Forecasts and Policy, North-Holland.
Tinbergen, J., "Problems of Central Economic Planning in the Netherlands", *NT,* 85, 1947.
Tinbergen, J., "Central Planning in the Netherlands", RevES, 15, 1948.
Tinbergen, J., (1958), The Design of Development, Balitmore.
Tinbergen, J., (1964), Central Planning, Yale.
Tinbergen, J., (1967), Utvecklingsplanering, Verona.
Trolle, U. af/Sandkull, B., (1966), Företaget och framtiden, Stockholm.
Uhr, C.G., "Economists and policy-making: Sweden's Experience", *HPE,* 9, 1977.
Ullmo, Y., "France", i J. Hayward/M. Watson, (ed. 1975), Planning, Politics and Public Policy, Cambridge.
Ulman, L./Flanagan, R., (1971), Wage Restraint: A Study of Incomes Policies in Western Europe, Berkeley.
United Nations, (1965), Economic Survey of Europa 1962, Part 2: Economic Planning in Europe.
Utton, M.A., (1971), Industrial Concentration, Penguin Books.
Waara, L./Wickman, K./Rodriguez, E./Forsman, A., (1978), Den offentliga sektorns tillväxt – företagsamheten, den statliga företagssektorn och den ekonomiska planeringen, Malmö.
Waara, L., (1980), Den statliga företagssektorns expansion – orsaker till förstatliganden i ett historiskt och internationellt perspektiv, Stockholm.
Wallander, J., "Långtidsprogrammet och verkligheten", *SBK,* 37, 1956.
Ward, B., "National Economic Planning and Policies in Twentieth Century Europe", i C.

Cipolla, (ed. 1976), The Fontana Economic History of Europe, Vol. 5:2, Glasgow.
Vasconellos, A.S./Kiker, B.F., "The Performance of the French Economy under Planning: 1949–1964", *EP,* 8, 1968.
Wellisz, S., "Economic Planning in the Netherlands, France and Italy", *JPE,* 68, 1960.
Verdoorn, P.J., "Government-Industry Planning Interrelationships", i W.M. Cannon/G.A. Steiner, (ed. 1966), Multinational Corporate Planning.
Werner, H., (1974), Landstingens ekonomiska flerårsplanering, Lund.
Wibble, A., "Selektiv och generell ekonomisk politik", i E. Lundberg, (red. 1971), Svensk finanspolitik i teori och praktik, Lund.
Wickham, S., "French Planning: Retrospect and Prospect", *RES,* 45, 1963.
Wickman, K., (1975), En utvärdering av långtidsutredningarnas prognosmaterial, Ekonomisk-historiska institutionen, Uppsala, stencil.
Wickman, K., "Några faktorer bakom den ekonomiska planeringens framväxt och utveckling i Västeuropa", i B. Gustafsson, (red. 1977), Den offentliga sektorns expansion – teori- och metodproblem, Stockholm.
Wickman, K., (1978), Framväxten av en storföretagssektor och dess relation till den makro-ekonomiska planeringen, Ekonomisk-historiska institutionen, Uppsala, stencil.
Wigforss, E., (1931), Den ekonomiska krisen, Stockholm.
Wigforss, E., (1943), Krispolitikens avveckling – stenografiskt referat av föredrag den 20 april 1943 i nationalekonomiska föreningen i Skåne jämte diskussionsinlägg, Malmö.
Wigforss, E., (1954), Minnen, Vol. III, Stockholm.
Wilk, S. m.fl., (1964), Företagets långsiktsplanering, SNS, Stockholm.
Wolff, P. de, "Central Economic Planning in the Netherlands", i J.T. Dunlop/N.P. Fedorenko, (ed. 1969), Planning and Markets: Modern Trends in Various Economic Systems, Princeton.
Woodward, J., (1958), "Management and Technology", i T. Burns, (ed. 1973), Industrial Man, Penguin Books.
Yamey, B.S., (ed. 1973), Economics of Industrial Structure, Penguin Books.
Zielinski, J.G., "Are there laws of planning?", *EP,* 5, 1965.
Åberg, C.J., (1966), Samhällsekonomisk prognosteknik, Stockholm.
Åberg, C.J., (1971), Plan och prognos – en studie i de svenska långtidsutredningarnas metodik: bilaga 9 till 1970 års långtidsutredning, SOU 1971:70.
Åkerman, G., (1931), Om den industriella rationaliseringen och dess verkningar, särskilt beträffande arbetarsysselsättningen, SOU 1931:42.
Öhman, B., "LO och arbetsmarknadspolitiken efter andra världskriget", i LO, (red. 1973), Tvärsnitt, Stockholm.

Officiellt tryck

CPB, Centraal Economisch Plan, 1946–1971
SOS, Industri 1913–1975
SOS (SCB), Företagsräkningarna 1931, 1951, 1972
SOU 1931:42, G. Åkerman, Om den industriella rationaliseringen och dess verkningar, särskilt beträffande arbetarsysselsättningen
SOU 1934:1, G. Myrdal, Finanspolitikens ekonomiska verkningar
SOU 1934:12, B. Ohlin, Penningpolitik, offentliga arbeten, subventioner och tullar som medel mot arbetslöshet – bidrag till expansionens teori.
SOU 1935:6, Åtgärder mot arbetslöshet.
SOU 1935:65, Betänkande om folkförsörjning och arbetsfred, del I: förslag.
SOU 1935:66, Betänkande om folkförsörjning och arbetsfred, del II: specialutredningar.
SOU 1944:7, Industriens arbetskraftsförhållanden 1/9 1939–1/9 1943, m.m.
SOU 1944:12, Investeringsutredningens betänkande med förslag till investeringsreserv av

statliga kommunala och statsunderstödda anläggningsarbeten för budgetåret 1944/45.
SOU 1944:13, Bilagor till investeringsutredningens betänkande
SOU 1944:14, Sysselsättningsmöjligheter inom jordbrukets område vid omfattande arbetslöshet efter kriget slut, m.m.
SOU 1944:25, Promemoria ang. yrkesutbildning för arbetslösa.
SOU 1944:36, Krisorganens personal, m.m.
SOU 1944:57, Betänkande den 4 okt. 1944 ang. investeringsavvägningen, m.m.
SOU 1945:11, Betänkande den 2 mars 1945 ang. vissa åtgärder för att under en depressionsperiod stimulera avsättningen av varaktiga konsumtionsvaror, m.m.
SOU 1945:30, Betänkande den 16 maj 1945 ang. den svenska handelspolitiken efter kriget m.m.
SOU 1945:31, Sysselsättningsförändringarna i industrin mellan åren 1939 och 1943, m.m.
SOU 1945:36, Betänkande den 29 juni 1945 ang. vissa arbetsmarknadsfrågor, m.m.
SOU 1945:42, Betänkande ang. övervakning av konkurrensbegränsande företeelser inom näringslivet.
SOU 1945:54, Sysselsättningen under och närmast efter kriget
SOU 1948:45, 1948 års långtidsprogram
SOU 1949:15, P.M. med synpunkter på det svenska långtidsprogrammet
SOU 1951:30, Ekonomiskt långtidsprogram 1951–1955
SOU 1953:6, Betänkande angående generella metoder och fysiska kontroller inom investeringspolitiken.
SOU 1956:10, L. Lindberger, Investeringsverksamhet och sparande – balansproblem på kort och lång sikt, Penningvärdeundersökningen III.
SOU 1956:53, Balanserad expansion.
SOU 1957:10, Balanserad expansion: bilagor
SOU 1961:42, Mål och medel i stabiliseringspolitiken
SOU 1962:10, Svensk ekonomi 1960–1965
SOU 1962:11, Svensk ekonomi 1960–1965: bilagor 1–5
SOU 1966:1, Svensk ekonomi 1966–1970
SOU 1966:10, Handels arbetskrafts- och investeringsbehov fram till 1970
SOU 1966:13, Utvecklingstendenser inom undervisning, hälso- och sjukvård samt socialvård 1966–1970
SOU 1966:51, IUI, Framtidsperspektiv för svensk industri 1965–1980: Bilaga 4 till 1965 års långtidsutredning
SOU 1968:24, Avstämning av 1968 års långtidsutredning
SOU 1970:71, Svensk ekonomi 1971–1975 med utblick mot 1990
SOU 1971:5, Svensk industri under 70-talet med utblick mot 80-talet: 1970 års långtidsutredning, bilaga 2
SOU 1971:70, C.J. Åberg, Plan och prognos – en studie i de svenska långtidsutredningarnas metodik: 1970 års långtidsutredning, bilaga 9
SOU 1973:21, Svensk ekonomi fram till 1977
SOU 1975:89, Långtidsutredningen 1975: Huvudrapport
SOU 1976:27, Den internationella bakgrunden, Långtidsutredningen 1975, bilaga 1
Bilaga 1976:42, Långtidsutredningens modellsystem, Långtidsutredningen 1975, bilaga 8
SOU 1976:51, T. Restad, Modeller för samhällsekonomisk perspektivplanering, Långtidsutredningen 1975, bilaga 7
SOU 1978:60, EFA, Arbetsmarknadspolitik i förändring

Acta Universitatis Upsaliensis
UPPSALA STUDIES IN ECONOMIC HISTORY

Editor: Bo Gustafsson

This series is a continuation of the *Ekonomisk-historiska studier*, in which vols. 1–9 were published in 1965–1973 by Esselte Studium, Stockholm.

Under its new title, the series is included in the publication group *Acta Universitatis Upsaliensis* and is distributed in the same way as the other series of that group.

10. Ragnhild Lundström, Alfred Nobel som internationell företagare. Den nobelska sprängämnesindustrin 1864–1886. 1974.
11. Göran Dyverfeldt, Norrbottnisk sågverksindustri 1900–1925. AB Ytterstfors-Munksund och dess föregångare. 1974.
12. Britta Jonell-Ericsson, Skinnare i Malung. Från hemarbete till fabriksindustri. 1975.
13. Karsten Lundequist, Socialhjälpstagande – utveckling och orsaker 1945–1965. Med en intensivundersökning av hjälptagandet i Uppsala. 1976.
14. Eskil Ekstedt, Utbildningsexpansionen. En studie över den högre utbildningens expansion och ekonomins strukturella omvandling i Sverige under efterkrigstiden. 1976.
15. Bertil Jakobsson, Företaget, kommunen och individen. En studie i relationerna mellan Söderfors bruk AB och Söderfors kommun och dess invånare 1895–1925. 1976.
16. Bo Gustafsson (utg.), Den offentliga sektorns expansion. Teori- och metodproblem. Bidrag från ett tvärvetenskapligt symposium i Uppsala 9–12 mars 1976 anordnat med stöd av Statens Råd för Samhällsforskning. 1977.
17. Alf Johansson, Den effektiva arbetstiden. Verkstäderna och arbetsintensitetens problem 1900–1920. 1977.
18. Maths Isacson, Ekonomisk tillväxt och social differentiering 1680–1860. Bondeklassen i By socken, Kopparbergs län. 1979.
19. Franklin Chinna Swamy Vivekananda, Unemployment in Karnaka, South India. 1979.
20. Lars Magnusson, Ty som ingenting angelägnare är än mina bönders conservation... – Godsekonomi i östra Mellansverige vid mitten av 1700-talet. 1980.
21. Howard Simson, The Social Origins of Afrikaner Fascism and its Apartheid Policy. 1980.
22. Anders Forsman, En teori om staten och de offentliga utgifterna. 1980.
23. Kurt Wickman, Makro-ekonomisk planering – orsaker och utveckling. 1980.

ISBN 91–554–1101–0
ISSN 0346–6493